Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14200**

19. Wahlperiode 22.10.2019

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung
durch den Bundesrechnungshof

Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende

Inhaltsverzeichnis

Seite

0 Zusammenfassung 1

1 Haushaltseckwerte bis 2023 10
1.1 Haushaltsentwurf 2020 11
1.2 Ausbau der Sondervermögen 16
1.3 Finanzplan 2019 bis 2023 18
1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan 2018 bis 2022 19

2 Fiskalische Nachhaltigkeit auf mittel- und langfristige Sicht 21
2.1 Bund-Länder-Finanzbeziehungen 22
2.2 Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen 30
2.3 Demografischer Wandel 33
2.4 Infrastruktur 38
2.5 Abbau des Solidaritätszuschlags 40
2.6 Internationale Finanzierungszusagen 41
2.7 Hohe Globale Minderausgaben 44
2.8 Herausforderungen auf europäischer Ebene 46
2.9 Weitere Herausforderungen 49
2.10 Einstieg in Konsolidierung finden 50

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 22. Oktober 2019 gemäß § 99 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seite

3 Einhaltung der Schuldenregel 52

3.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos 52

3.2 Keine Aufweichung der Schuldenregel erforderlich 56

4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom 20. März 2019 58

4.1 Vergleich Eckwerte zum Finanzplan 58

4.2 Spending Reviews 60

5 Ausgabenentwicklung und -struktur 61

5.1 Wesentliche Finanzkennzahlen 61

5.2 Bundesleistungen an die Rentenversicherung 65

5.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt 68

5.4 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung 70

5.5 Zinsausgaben 73

6 Einnahmenentwicklung und -struktur 77

6.1 Steuereinnahmen 79

6.2 Vertikaler Finanzausgleich 85

7 Verschuldung und Schuldendienst 89

7.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte 89

7.2 Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau 91

8 Gewährleistungen 93

8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen 93

8.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung 95

8.3 Ermächtigungsrahmen für Hilfen im Euroraum 96

9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung 99

9.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen 99

9.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand 104

9.3 Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2019 und 2020 108

9.4 Innerstaatliche Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen 109

9.5 Finanzierungssaldo und Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden 111

Zusammenfassung

Die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes hat der Große Senat des Bundesrechnungshofes am 23. September 2019 beschlossen. Zugrunde lag der Haushalts- und Planungsstand bis Mitte September 2019. Die Feststellungen wurden um die am 2. Oktober 2019 von der Bundesregierung beschlossene Ergänzung des Entwurfs des Bundeshaushaltsplans 2020 aktualisiert. Die Ergänzung enthält die finanziellen Auswirkungen des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung. Eine inhaltliche Bewertung der klimapolitischen Entscheidungen erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Nach fortwährender Aufwärtsentwicklung seit dem Jahr 2010 soll sich das Wirtschaftswachstum im Jahr 2019 etwas verlangsamen. Nachdem die deutsche Wirtschaft im Jahr 2017 um real 2,2 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) und im Jahr 2018 um 1,4 % des BIP gewachsen ist, erwartet die Bundesregierung für das Jahr 2019 ein Wachstum von 0,5 % des BIP. Für das Jahr 2020 wird ein Anstieg von 1,5 % des BIP und für den Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2023 von jährlich 1,2 % des BIP zugrunde gelegt. Die abgeschwächte Konjunkturdynamik hat Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, allerdings in einem überschaubaren Umfang. Die Steuereinnahmen sollen weiter steigen, jedoch geringer als in den letzten Jahren. Die Arbeitsmarktausgaben bleiben angesichts der weiterhin stabilen Beschäftigungslage auf niedrigem Niveau. Die historisch niedrigen Refinanzierungskosten unterstützen auch im neuen Finanzplan das Ziel ausgeglichener Haushalte.

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesregierung in der Lage, mit dem Regierungsentwurf 2020 zum sechsten Mal in Folge einen Haushaltsplan vorzulegen, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Im Finanzplanungszeitraum ist ebenfalls keine Nettokreditaufnahme vorgesehen. Dieses planerische Szenario soll im Wesentlichen durch den Einsatz der Asyl-Rücklage, der Auflösung von Globalen Mindereinnahmen sowie der Ausbringung Globaler Minderausgaben erreicht werden. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht vorgesehen. Die Ausgabenlinie bleibt expansiv (vgl. Nr. 1.1).

So werden die finanziellen Aufwendungen vor allem im Sozialbereich sowie zur Unterstützung von Länderaufgaben weiter steigen. Neue Leistungen wie das Baukindergeld und die Maßnahmen aus den Rentenpaketen belasten den Bundeshaushalt sowie die Rentenkasse nachhaltig. Die vom Bundesrechnungshof mehrfach geforderte umfassende kritische Bestandsaufnahme vor allem bei den Subventionen fehlt nach wie vor.

In den letzten Jahren hat der Bund haushaltsrelevante Finanzierungen in erheblichem Umfang in Sondervermögen verlagert. Die Tendenz zu einer Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln außerhalb des Kernhaushalts in Sondervermögen ist ungebrochen. Eine Folge hiervon ist, dass die Zuweisungen aus dem Haushalt an die Sondervermögen im laufenden Jahr zwar als Ist-Ausgaben gebucht, die hiermit finanzierten Maßnahmen aber regelmäßig erst Jahre

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

später durchgeführt und abgerechnet werden. Hierdurch werden neben der Jährlichkeit weitere wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Fälligkeit und Klarheit beeinträchtigt (vgl. Nr. 1.2).

Ein Haushaltsausgleich ohne neue Schulden ist kein Selbstzweck. Der Verzicht auf neue Schulden unterstützt dauerhaft tragfähige Finanzen. Diese werden für die Bewältigung anstehender Herausforderungen benötigt. Der Haushaltsentwurf 2020 und der neue Finanzplan bis zum Jahr 2023 tragen diesem Ziel allerdings nur in begrenztem Umfang Rechnung.

Vor allem im Bereich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat der Bund quasi eine fiskalische Allzuständigkeit akzeptiert, diese sogar zum Teil selbst vorangetrieben. Die vom Grundgesetz vorgegebene föderale Trennung der Aufgaben- und Finanzierungskompetenz der staatlichen Ebenen wurde weitgehend aufgegeben. Die mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 bezweckte Stärkung der finanzpolitischen Eigenverantwortung der Länder wurde mit den Verfassungsänderungen aus dem Jahr 2017 und vom März 2019 durch eine zentrale Mitfinanzierung ersetzt. Alle wesentlichen Aufgabenbereiche der Länder und Kommunen werden mittlerweile durch Bundesmittel alimentiert – seien es Kindertagesstätten, Kindergärten, Schulen, Hochschulen, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), Kommunalinvestitionen, Sozialhilfe, innere Sicherheit, Flüchtlingshilfen oder der soziale Wohnungsbau. Über Jahre zu beobachtende unzureichende Aufgabenerfüllung der Länder wie im sozialen Wohnungsbau oder bei der Bildungsinfrastruktur belohnt der Bund durch zusätzliche Mittel. Nunmehr wird verlangt, dass der Bund den Ländern auch bei der Tilgung der kommunalen Altschulden hilft.

Die Folge ist ein – im Grundgesetz so nicht angelegtes – unübersichtliches Kompetenz- und Finanzierungsgemenge. Zudem führt dies zu einer Auflösung klarer Verantwortlichkeiten und beeinträchtigt die demokratische Sanktionierung politischer Entscheidungen. Auch die vom Grundgesetz geforderte regelmäßige Berechnung und Anpassung der steuerlichen Deckungsquoten von Bund und Ländern findet nicht statt. Im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 haben die Länder darauf verzichtet, ihre eigenen steuerlichen Einnahmemöglichkeiten zu erweitern. Stattdessen haben sie sich in eine noch stärkere finanzielle Abhängigkeit vom Bund begeben. Ohne eigene Verantwortung für die Gestaltung der Einnahmen ist eine eigenständige Politik auf Dauer aber kaum möglich.

Mit den letzten Grundgesetzänderungen wurden außerdem neue Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes für die Bundesverwaltung und den Bundesrechnungshof implementiert. Ob diese ausreichen, eine zeitnahe, zweckgemäße und wirtschaftliche Verwendung der an die Länder und Kommunen gewährten Mittel zu gewährleisten, ist offen. Nach den bisherigen Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes z. B. zur Umsetzung des Hochschulpaktes oder der Regionalisierung des ÖPNV ist davon auszugehen, dass hier Defizite bestehen. Vom Bund zur Verfügung gestellte Mittel setzen die Länder teilweise erst mit jahrelanger Verzögerung für die intendierten Zwecke ein (vgl. Nr. 2.1).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erhebliche Hilfen leistet der Bund seit dem Jahr 2015 an Länder und Gemeinden für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Dies erfolgt vor allem über die durchaus großzügige Bereitstellung zusätzlicher Umsatzsteueranteile. Gesamtstaatlich gesehen hat Deutschland innerhalb der Europäischen Union eine führende Position bei der Aufnahme von Flüchtlingen eingenommen – nicht zuletzt bedingt durch seine wirtschaftliche Leistungskraft. Aufgrund der zurückgehenden Flüchtlingszahlen haben sich die Mittel hierfür stabilisiert, allerdings auf einem hohen Niveau (vgl. Nr. 2.2).

Der Bund sollte über seine vielfältigen Aktivitäten zugunsten der Unterstützung von Kernaufgaben der Länder und Kommunen seine eigenen Aufgaben nicht vernachlässigen. Die insgesamt bestehenden Herausforderungen erfordern finanzwirtschaftlich nachhaltige Lösungsansätze.

Dies betrifft insbesondere den demografischen Wandel, der den Bundeshaushalt bereits auf mittelfristige Sicht fordern wird. So steigen die Ausgaben für die Alterssicherung im Bereich der Rente bis zum Jahr 2023 deutlich an. Das Rentenpaket aus der 18. Wahlperiode sowie weitere Leistungsverbesserungen aus der laufenden Wahlperiode wirken belastungserhöhend. Dies betrifft insbesondere die Mütterrente II. Die geplante Einführung einer Grundrente – ggf. ohne Bedürftigkeitsprüfung – würde die Ausgaben deutlich erhöhen. Nach dem Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 auf höchstens 20 % steigen. Ferner soll die Rente in diesem Zeitraum auf dem heutigen Niveau von 48 % des durchschnittlichen Einkommens verbleiben. Bei dieser doppelten Haltelinie drohen zumindest für den Zeitraum ab dem Jahr 2025 Zusatzbelastungen für die Rentenversicherung und damit für den haushaltsfinanzierten Bundeszuschuss.

Ob der bisherige Bundeszuschuss an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) als Finanzierungsgrundlage auf lange Sicht ausreicht, bleibt abzuwarten. Diese Frage betrifft verstärkt die soziale Pflegeversicherung, die gegenwärtig keinen Bundeszuschuss erhält. Gerade in der Altenpflege wachsen die Herausforderungen von Jahr zu Jahr, ohne dass der Bund bislang eine steuerfinanzierte Unterstützung in Aussicht gestellt hat. Es bleibt zu hoffen, dass die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag" auf diese Fragen überzeugende Antworten geben kann (vgl. Nr. 2.3).

Die öffentlichen Investitionen in die verkehrliche, digitale und bildungsbezogene Infrastruktur werden im Haushaltsentwurf 2020 und im Finanzplan auf einem gegenüber früheren Jahren erhöhten Niveau verstetigt. Nicht zuletzt wegen langwieriger Planungs- und Genehmigungsverfahren fließen die Mittel jedoch nur stockend ab. Die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen, verharrt insgesamt weiterhin deutlich unterhalb des Anteils der Sozialausgaben. Eine mit der Pkw-Infrastrukturabgabe geplante stärkere Nutzerfinanzierung von Verkehrsinvestitionen hat der Europäische Gerichtshof wegen Verstoßes gegen Unionsrecht gestoppt (vgl. Nr. 2.4).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Abbau des Solidaritätszuschlags soll nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung erst im Jahr 2021 beginnen, obwohl der Grund für seine Einführung mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II zum Ende 2019 wegfallen wird. Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 schafft eine finanzverfassungsrechtliche Normallage, die andere Finanzierungsinstrumente als eine Ergänzungsabgabe zur fiskalischen Bedarfsdeckung erfordert. Gleichwohl soll der Solidaritätszuschlag teilweise – d. h. mit etwa der Hälfte seines bisherigen Aufkommens – über den Finanzplanungszeitraum hinaus erhoben werden. Während der überwiegende Teil der Steuerpflichtigen ganz entlastet wird, sollen die Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen sowie die körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen ohne Einschränkungen den Solidaritätszuschlag weiter entrichten. Durch die vorgesehene Einführung von Freigrenzen würde die Progressionswirkung der Einkommensteuer erheblich verschärft. Dies birgt hohe verfassungsrechtliche Risiken. Sollte die vorgesehene Regelung einer verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht standhalten, drohen milliardenschwere Steuererstattungen, für die im Finanzplan keine Vorsorge getroffen ist (vgl. Nr. 2.5).

Keine ausreichende Vorsorge enthält der Finanzplan zur Erreichung internationaler Quotenziele innerhalb des NATO-Verbundes (NATO-Quote) sowie der Entwicklungszusammenarbeit (ODA-Quote). Bei der NATO-Quote klafft im Jahr 2023 ein erhebliches Planungsloch, um im Haushalt 2024 bei den verteidigungspolitischen Leistungen zumindest eine Quote von 1,5 % des BIP zu erreichen. Eine weitere Annäherung an die ursprünglich in Aussicht gestellten 2,0 % des BIP würde noch erheblich höhere Planungsansätze erfordern. Auch bei der ODA-Quote reichen die Finanzplanungszahlen nicht aus, um die Zielmarge von 0,7 % des BIP zu erfüllen (vgl. Nr. 2.6).

Das Volumen der Globalen Minderausgaben hat sich im Haushaltsentwurf 2020 und im Finanzplan deutlich erhöht. Globale Minderausgaben signalisieren, dass das Parlament sein Budgetrecht nicht vollständig ausschöpft, sondern teilweise an die Exekutive abtritt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, in den Haushaltsberatungen das Volumen der Globalen Minderausgaben durch konkrete Kürzungen bei den Einzelansätzen zu verringern. Diese Empfehlung gilt auch für die Fortschreibung des Finanzplans im nächsten Jahr (vgl. Nr. 2.7).

Auf europäischer Ebene wird der Bund auf mittel- und langfristige Sicht mit finanziellen Herausforderungen konfrontiert werden. Hierzu gehören die Abwicklung der Hilfen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise, die Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) und der neue siebenjährige Finanzrahmen für den EU-Haushalt im Zeitraum von 2021 bis 2027. Weitere finanzielle Belastungen könnten sich aus der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ergeben. Der ESM wird ausgebaut und insbesondere mit zusätzlichen Ermächtigungen für Hilfsmaßnahmen auf dem Bankensektor ausgestattet. Zudem wird der Zugang zu ESM-Mitteln erleichtert. In der Gesamtschau dürfte die Reform dazu führen, dass die finanziellen Ressourcen des ESM stärker beansprucht, Ausfallrisiken steigen und Fehlanreize begünstigt werden (vgl. Nr. 2.8).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Jenseits des Finanzplanungszeitraums, der ohnehin schon durchweg mit bestehenden Verpflichtungen belastet ist, muss der Bund hohe finanzielle Leistungen schultern, die er im Kontext des beschlossenen Ausstiegs aus der Braunkohleverstromung zugesagt hat. Ferner könnte die kerntechnische Entsorgung zu einem Risiko für den Bundeshaushalt werden, wenn die in den öffentlich-rechtlichen Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung eingezahlten Mittel nicht ausreichen (vgl. Nr. 2.9).

Diese Herausforderungen werden sich nicht von selbst auflösen, sondern müssen durch eine aktive finanzwirtschaftliche Strategie bewältigt werden. Die Fortsetzung einer Finanzpolitik nach dem Gießkannenprinzip wäre kontraproduktiv. Sie muss abgelöst werden durch Schwerpunktsetzungen auf zukunftsbezogene Aufgaben. Zudem ist darauf zu achten, Haushaltsspielräume für eine finanzwirtschaftliche Gestaltung in den nächsten Jahren zu erhalten bzw. zu eröffnen. Ein vielversprechender Weg wäre, die zahlreichen steuerlichen Vergünstigungen für verschiedene Interessengruppen endlich einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Die Bundesregierung hat sich in ihren subventionspolitischen Leitlinien zwar zu regelmäßigen kritischen Prüfungen auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit verpflichtet. Sie beschränkt diese Selbstverpflichtung allerdings auf die im Subventionsbericht enthaltenen Maßnahmen. Im Ergebnis hat ein Subventionsabbau nicht einmal ansatzweise stattgefunden. Im Gegenteil: Mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus und dem Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung werden aktuell neue Subventionstatbestände geschaffen (vgl. Nr. 2.10).

Die für die Schuldenregel relevante strukturelle Kreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2023 unter der zulässigen Obergrenze von maximal 0,35 % des BIP. Der seit Einführung der Schuldenregel im Jahr 2011 zu beobachtende Rückgang der Neuverschuldung beruht im Wesentlichen auf dem günstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld und den niedrigen Zinsen. Die eigentliche Bewährungsprobe für die Schuldenbremse steht erst bevor. So wird im Haushaltsentwurf 2020 der Spielraum zur oben angeführten Obergrenze geringer, da eine positive Konjunkturkomponente den Neuverschuldungsspielraum einschränkt. Ferner ist der Mittelabfluss aus einigen Sondervermögen zu berücksichtigen, der zu einem negativen Finanzierungssaldo führt. Es ist ein Verdienst der Schuldenregel, dass sie die begrenzten finanzwirtschaftlichen Spielräume offenlegt.

Der Haushaltsentwurf 2020 sieht im Kernhaushalt keine Nettokreditaufnahme vor. Hierzu trägt insbesondere die Entnahme aus der Asyl-Rücklage von 9,2 Mrd. Euro bei. Zudem sollen die Ausgaben im Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) vor allem durch eine Entnahme von 6,0 Mrd. Euro aus der EKF-Rücklage gedeckt werden. Unter Einbeziehung der geschätzten Finanzierungssalden innerhalb der Sondervermögen EKF, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitale Infrastruktur und Ganztagsschulen beträgt die schuldenregelrelevante Nettokreditaufnahme 6,2 Mrd. Euro. Die Asyl-Rücklage wurde aus Finanzierungsüberschüssen der Haushalte 2015 bis 2018 gebildet und hatte zum Jahresende 2018 ein Volumen von 35,2 Mrd. Euro. Im Haushaltsplan 2019 ist eine

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Entnahme von 5,5 Mrd. Euro veranschlagt. Der verbleibende Rest soll in den Haushalten 2021 und 2022 die für den Haushaltsausgleich notwendigen Kredite abdecken. Diese werden auf die nach der Schuldenregel zulässige Obergrenze nicht angerechnet. Im Ergebnis wird hierdurch die „schwarze Null" im Finanzplanungszeitraum gehalten. Kredite zur Deckung der Entnahmebeträge und der negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen müssen zwar aufgenommen werden, sind allerdings nicht NKA-relevant. Konsolidierungserfordernisse werden hierdurch überdeckt. Als Konsequenz bleibt für eine dauerhafte Tilgung von Altschulden – über den etwaigen Bundesbankgewinn über 2,5 Mrd. Euro hinaus – kein Platz: Aufgrund der Rücklagenzuführungen in den Haushaltsjahren 2015 bis 2018 konnten die Schulden des in der Wirtschafts- und Finanzkrise (2009) errichteten Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds" von derzeit noch rund 19 Mrd. Euro trotz der konjunkturell guten Lage nicht getilgt werden (vgl. Nr. 3.1).

Überlegungen dahingehend, die Schuldenregel zu ändern, um investive Ausgaben über Kredite finanzieren zu können, sind nicht zielführend. Wie die Ausgabenentwicklung seit Einführung der Schuldenregel im Jahr 2011 belegt, können Investitionen innerhalb des geltenden verfassungsrechtlichen Schuldenreglements verstärkt werden. Es ist letztlich die Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, im Rahmen der Schuldenregel die haushaltspolitischen Prioritäten zu setzen. Öffnungsklauseln im Grundgesetz zugunsten einer Privilegierung bestimmter Ausgaben bedarf es hierzu nicht (vgl. Nr. 3.2).

Seit dem Haushaltsjahr 2012 stellt die Bundesregierung den Entwurf des Bundeshaushalts und den Finanzplan im Top-Down-Verfahren auf. In Ergänzung hierzu werden seit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 themenbezogene Haushaltsanalysen berücksichtigt. Im Zuge des Aufstellungsverfahrens 2020/2021 soll eine „Spending Review" zum Thema „Weiterbildung, Wiedereinstieg und Existenzgründung" durchgeführt werden. Der Bundesrechnungshof ist bereit, diese Wirkungsanalyse – wie in den Vorjahren – beratend zu begleiten (vgl. Nr. 4.2).

Bei den Sozialausgaben rechnet die Bundesregierung ungeachtet der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem weiteren Anstieg. Nach dem Haushaltsentwurf 2020 entfallen auf sie 183,9 Mrd. Euro. Das ist mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 sollen die Sozialausgaben auf 198 Mrd. Euro steigen. Auf dieser Planungsbasis wächst die Sozialausgabenquote dann auf fast 53 %. Ausgabensteigernd wirken hier vor allem die Bundesleistungen an die Rentenversicherung. Auch die Mittel zur Entlastung von Kommunen bei der Sozialhilfe tragen zu dieser hohen Gesamtsumme bei. Die Erhöhungen beim Kindergeld und Kinderfreibetrag sind hierbei nicht einbezogen, da sie als Mindereinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer erfasst werden. Das Gleiche gilt für die Umsatzsteuerzuweisungen an die Länder für soziale Zwecke. Die Investitionsquote verharrt im Finanzplanungszeitraum auf einem Niveau unterhalb von 11 % (vgl. Nr. 5.1).

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung machen den Hauptteil der Sozialausgaben aus. Diese Bundesleistungen sollen von 98,0 Mrd. Euro (2019) auf 115,7 Mrd. Euro (2023) steigen. Sie würden dann 30,8 % des Haushaltsvolumens

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

abdecken (2019: 27,5 %). Hierbei ist die ab dem Jahr 2021 vorgesehene Zuführung von jährlich 2,0 Mrd. Euro in eine Rücklage „Demografievorsorge Rente" noch nicht enthalten. Allein der Renten-Ausgabensektor übersteigt die veranschlagten Investitionen um fast das Dreifache (vgl. Nr. 5.2).

Die nach wie vor stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit spürbar entlastet. Als Folge ist der Arbeitslosenbeitrag ab 1. Januar 2019 um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 % gesenkt worden. Der Trend niedriger Arbeitsmarktausgaben soll sich im Haushaltsentwurf 2020 und im Finanzplan trotz zusätzlicher Aufwendungen für die Arbeitsmarktförderung fortsetzen. Bis zum Jahr 2023 wird nur mit einem geringen Anstieg gerechnet (vgl. Nr. 5.3).

Der jährliche Zuschuss des Bundes über den Gesundheitsfonds an die GKV bleibt mit 14,5 Mrd. Euro auf hohem Niveau. Die Finanzlage im Gesundheitsfonds und bei den gesetzlichen Krankenkassen ist stabil. In einigen Bereichen der Krankenversorgung sind allerdings höhere Ausgaben zu verzeichnen – nicht zuletzt aus Gründen der demografischen Entwicklung. Bislang konnte der Aufwuchs durch die gute Lage bei den Beitragseinnahmen und den Bundeszuschuss aufgefangen werden. Der Finanzbedarf gerade für die großen Kostenblöcke – die stationäre und ambulante ärztliche Versorgung sowie die Arzneimittel – dürfte sich aber rasch erhöhen. Folglich wird der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt steigen. Ob dann der bislang gewährte Bundeszuschuss zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen ausreicht, ist fraglich. Bislang liegt dem Bundeszuschuss keine nachvollziehbare Berechnung der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GKV zugrunde (vgl. Nr. 5.4).

Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt seit Jahren von unverändert günstigen Refinanzierungsbedingungen. Dies zeigt sich an den erheblich geringeren Zinsausgaben gegenüber früheren Finanzplanungen: Für den Zeitraum 2014 bis 2022 beläuft sich die planerische Entlastung auf insgesamt 130,5 Mrd. Euro. Die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird, bewegt sich auf einem historisch niedrigen Niveau. Sie fällt zum Ende des Finanzplans auf unter 5 % (2023). Dieser Wert liegt unterhalb der Quote des Jahres 1976 – allerdings bei einer etwa dreieinhalbmal so hohen Schuldenstandsquote. Das Zinsänderungsrisiko bleibt angesichts jährlicher Bruttokreditaufnahmen von durchschnittlich 224 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum hoch (vgl. Nr. 5.5).

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2019 wird mit einem wachsenden Steuervolumen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet, wenn auch nicht mehr in dem Umfang wie in den letzten Jahren. Die Steuereinnahmen sollen im Zeitraum 2020 bis 2023 um etwa 9 % steigen. Wenn durchgreifende Steuerentlastungsmaßnahmen ausbleiben, könnte die Steuerquote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 23,0 % des BIP wachsen. Bei Berücksichtigung des vorgesehenen teilweisen Abbaus des Solidaritätszuschlags läge sie bei 22,8 % des BIP. Dies ist gegenüber

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Steuerquote des Jahres 2017 mit 22,4 % des BIP nochmals ein Anstieg von 0,6 bzw. 0,4 Prozentpunkten oder rund 24 bzw. 16 Mrd. Euro. Diese Mehreinnahmen fließen allerdings zu einem immer geringeren Maße dem Bund zu. Grund dafür ist die fortschreitende Zuweisung von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen sowie der vorgesehene Teilabbau des Solidaritätszuschlags. Die für diesen Teilabbau im Finanzplan vorgesehenen Planungsreserven sind außerhalb der Steuereinnahmen veranschlagt. Dadurch werden die Steuereinnahmen in den Finanzplanungsjahren 2021 bis 2023 zu hoch ausgewiesen.

Die steuerlichen Abführungen an die Europäische Union dürften sich ab dem Jahr 2021 aufgrund des Brexit und des neuen EU-Finanzrahmens gegenüber der Steuerschätzung merklich erhöhen. Nach dem Finanzplan steigen sie von 36,3 Mrd. Euro im Haushalt 2019 auf 46,0 Mrd. Euro im Haushalt 2023 (einschließlich Zölle). Ob dies ausreicht, werden die Verhandlungen um den EU-Finanzrahmen 2021 bis 2027 zeigen. Die schon vor Jahren (2012) geplante Einführung einer Finanztransaktionssteuer lässt weiter auf sich warten. Nach langjährigen Beratungen auf europäischer Ebene ist eine Einigung noch nicht in Sicht (vgl. Nr. 6.1).

Als Ergebnis der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) im vertikalen Finanzausgleich deutlich wachsen – von 7,7 Mrd. Euro im Haushalt 2019 auf mehr als 10,3 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2020. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird der Aufwuchs der BEZ auf 11,5 Mrd. Euro geschätzt. Darüber hinaus verzichtet der Bund ab dem Jahr 2020 auf Umsatzsteueranteile von jährlich 4 Mrd. Euro zugunsten der Länder (vgl. Nr. 6.2).

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird bis zum Jahresende 2019 voraussichtlich gegenüber dem Vorjahr erneut leicht sinken. Sie wäre damit seit dem Jahr 2014 durchgängig rückläufig. Die Schulden, die der Bund zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise von der Kreditwirtschaft übernommen hat, bestehen fort, wenn auch in einem geringeren Umfang. In welchem Maße diese Verpflichtungen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums abgewickelt sind (vgl. Nr. 7).

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen hat der Bund Garantiezusagen zugunsten der europäischen Rettungsschirme gegeben. Diese dienen der Absicherung der Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums. Bislang haben sich hieraus keine nachhaltigen Belastungen für den Bund ergeben. Ob dies so bleibt, hängt davon ab, ob es insbesondere Griechenland als Hauptempfänger der Hilfen gelingen wird, den eingeschlagenen Reformkurs fortzusetzen und die gewährten überwiegend langfristigen und niedrig verzinsten Darlehen an die Rettungsschirme zurückzuzahlen (vgl. Nr. 8).

Die bei und nach Einführung der gemeinsamen europäischen Währung beschlossenen Regelwerke sollen tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten des Euroraums sowie in den übrigen EU-Ländern fördern. Im Zentrum stehen hier der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Fiskalvertrag.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Beachtung dieser Regeln hilft dabei, die Gefahr künftiger Staatsschuldenkrisen in der Europäischen Union nachhaltig zu verringern. In der Vergangenheit war zu beobachten, dass weite Ermessensspielräume ausgenutzt wurden und es folgenlos blieb, wenn die Obergrenzen nicht eingehalten wurden. Die Bundesregierung sollte dafür eintreten, dass die Kommission bei der Einhaltung der Fiskalregeln durch die Mitgliedstaaten künftig stringenter vorgeht. Dagegen erscheinen die zur vermeintlichen Stärkung der Haushaltsüberwachung geplanten einheitlichen Rechnungslegungsstandards (EPSAS) nicht geeignet, um die gesamteuropäische Haushaltsdisziplin zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat sich daher gegen eine verbindliche Einführung der EPSAS in den EU-Mitgliedstaaten und insbesondere in Deutschland ausgesprochen (vgl. Nr. 9.1).

Beim strukturellen Defizit gilt für Deutschland im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts ein mittelfristiges Ziel von maximal 0,5 % des BIP. Diese Vorgabe unterschreiten die öffentlichen Haushalte Deutschlands seit dem Jahr 2012. Auf Grundlage der aktuellen Projektionen wird sie auch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung eingehalten. Deutschland gehört damit zu den finanzwirtschaftlich stabilsten Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union. Die deutsche Schuldenstandsquote sinkt seit dem Jahr 2012 stetig und dürfte zum Jahresende 2019 erstmals seit dem Jahr 2002 den europäischen Referenzwert von 60 % des BIP wieder unterschreiten. Im Interesse der künftigen Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte gilt es, diese positive Entwicklung durch eine nachhaltige Finanzpolitik zu stabilisieren und fortzusetzen. Die im Rahmen des Europäischen Semesters beschlossenen Empfehlungen des EU-Rates können diesen Kurs unterstützen (vgl. Nr. 9.2 und 9.3).

Die Kontrolle der Einhaltung der zulässigen Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits auf innerstaatlicher Ebene obliegt dem Stabilitätsrat, der hierbei durch den unabhängigen Beirat beraten wird. Der Beirat des Stabilitätsrates weist zu Recht darauf hin, dass es bei der Überwachung der Schuldenbremse aus Gründen der Transparenz und einer nachvollziehbaren Haushaltspolitik angezeigt wäre, die vorhandenen Informationen stets für alle Länder öffentlich auszuweisen (vgl. Nr. 9.4).

Der Bund hat mit seinen zahlreichen Hilfen für Länder und Kommunen entscheidend dazu beigetragen, dass die öffentlichen Haushalte sich auf allen Ebenen positiv entwickelt haben. Hierdurch erscheinen seine Handlungsspielräume weitgehend ausgereizt. Angesichts der hohen mittel- und langfristigen Herausforderungen sollte das Augenmerk künftig besonders darauf gelegt werden, die finanzielle Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen zu erhalten und zu stärken (vgl. Nr. 9.5).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1 Haushaltseckwerte bis 2023[1]

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2020 und des Finanzplans bis zum Jahr 2023 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.[2] Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erwartet sie gegenüber den Vorjahren 2017 und 2018 (plus 2,2 % bzw. 1,5 %) jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 0,5 % im Jahr 2019 und 1,5 % im Jahr 2020. Bis zum Jahr 2023 soll das BIP um jährlich 1,2 % steigen. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen auf 45,7 Millionen im Jahr 2020. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 soll sich diese leicht verringern – auf 45,5 Millionen. Bei der Arbeitslosigkeit wird mit einem Rückgang der Arbeitslosenquote auf 4,6 % im Jahr 2020 gerechnet. Im Finanzplanungszeitraum wird keine Veränderung bei den registrierten Arbeitslosen erwartet. Nach einer Inflationsrate von 1,8 % im Jahr 2018 prognostiziert die Bundesregierung für die Verbraucherpreise einen Anstieg von 1,5 % und 1,8 % für die Jahre 2019 und 2020.

Wesentliche Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung sieht die Bundesregierung im außenwirtschaftlichen Umfeld. Positive konjunkturelle Auswirkungen ergeben sich vor allem durch eine gegenüber den bisherigen Erwartungen stärkere Binnennachfrage. Nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose[3] erscheint die Projektion der Bundesregierung vor dem Hintergrund der Informationslage (April 2019) plausibel. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2020 und den Finanzplan bis zum Jahr 2023.

1 Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2018 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2019 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2018, Haushaltsentwurf 2020 (Bundestagsdrucksache 19/11800) einschließlich der am 2. Oktober 2019 beschlossenen Ergänzung, Finanzplan des Bundes 2019 bis 2023 (Bundestagsdrucksache 19/11801), Finanzbericht 2020 des BMF (August 2019).

2 Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 17. April 2019.

3 Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose überprüft als unabhängige Einrichtung im Sinne von § 3 Satz 1 des Gesetzes über die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) die Vorausschätzungen der Bundesregierung. Diese Regelung setzt die EU-Verordnung 473/2013 um, wonach die der Europäischen Union vorzulegenden mittelfristigen nationalen Finanzplanungen und staatlichen Haushaltsplanungen auf makroökonomischen Prognosen basieren sollen, die von einer unabhängigen Einrichtung entweder erstellt oder befürwortet wurden; vgl. dazu Nr. 9.4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.1 Haushaltsentwurf 2020

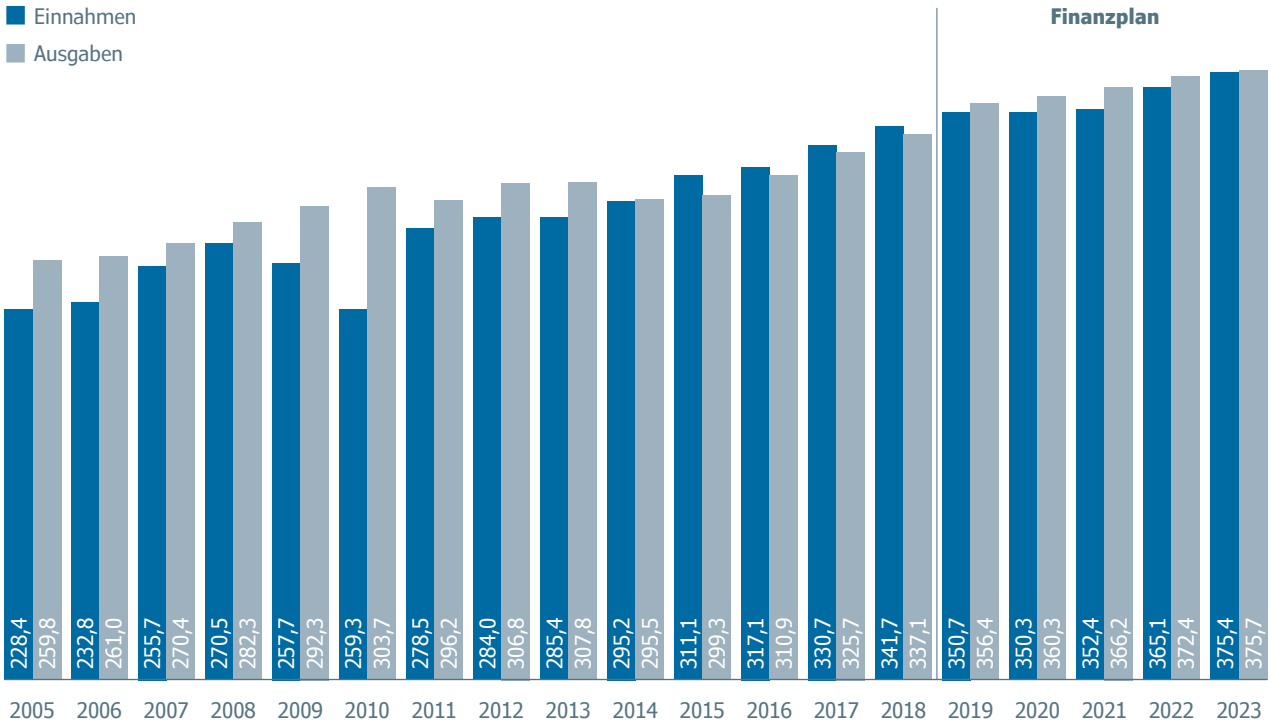
1.1.1 Ausgaben

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2020 sind Gesamtausgaben von 360,3 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 1). Gegenüber dem Soll 2019 (356,4 Mrd. Euro) steigen die Ausgaben um 3,9 Mrd. Euro oder 1,1 %.

Abbildung 1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

Angaben in Mrd. Euro



Erläuterung:
Einnahmen ohne solche aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Münzeinnahmen; Ausgaben ohne solche zur Schuldentilgung am Kreditmarkt und Zuführungen an Rücklagen. Unter Einbeziehung der Entnahmen aus der Asyl-Rücklage in den Haushalten 2019 bis 2022 (insgesamt 35,2 Mrd. Euro) sowie der Münzeinnahmen (insgesamt 1,5 Mrd. Euro im Zeitraum 2019 bis 2023) sind die Haushalte ausgeglichen.

Der Haushaltsentwurf liegt damit zwar insgesamt unter der angenommenen Preissteigerungsrate (1,8 %). Steigerungen von 2 % und mehr gegenüber dem Soll 2019 weist allerdings eine Reihe der größeren Ressorthaushalte aus:
Hierunter fallen die Einzelpläne 08, 09, 10, 11, 14, 16, und 17 (vgl. Tabelle 1[4]).

4 Die Tabelle 1 enthält die Bezeichnungen der jeweiligen Ressorts.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 1

Wesentliche Ausgabenveränderungen in den Einzelplänen

Ausgaben-veränderungen in den Einzelpläne[a]	2016	2016	2016	2019	2019	2020	2020	2020
	Plafonds	Abweichung jeweils zum Vorjahr						Abweichung zu 2016
	Mio. Euro	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in %
Einzelplan 04 (Bundeskanzleramt)	2 290	147	*6,9*	384	*13,4*	–48	*–1,5*	*39,5*
Einzelplan 05 (Auswärtiges)	5 117	1 244	*32,1*	533	*10,1*	–88	*–1,5*	*12,1*
Einzelplan 06 (Inneres, Bau und Heimat)	7 788	1 159	*17,5*	2 763	*21,1*	–522	*–3,3*	*96,8*
Einzelplan 08 (Finanzen)	6 048	424	*7,5*	848	*13,4*	237	*3,3*	*22,6*
Einzelplan 09 (Wirtschaft und Energie)	7 487	221	*3,0*	860	*11,7*	805	*9,8*	*20,1*
Einzelplan 10 (Ernährung und Landwirtschaft)	5 429	183	*3,5*	537	*9,3*	305	*4,8*	*22,1*
Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales)	129 323	3 400	*2,7*	6 639	*4,8*	3 303	*2,3*	*14,9*
Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur)	24 273	894	*3,8*	599	*2,1*	1 558	*5,4*	*27,2*
Einzelplan 14 (Verteidigung)	35 141	1 144	*3,4*	4 322	*11,1*	1 688	*3,9*	*27,8*
Einzelplan 15 (Gesundheit)	14 599	2 517	*20,8*	65	*0,4*	20	*0,1*	*5,0*
Einzelplan 16 (Umwelt, Natur-schutz u. nukleare Sicherheit)	4 316	725	*20,2*	552	*31,8*	422	*18,4*	*–37,2*
Einzelplan 17 (Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	8 838	147	*1,7*	201	*2,0*	1 356	*13,0*	*33,6*
Einzelplan 23 (wirtschaftl. Zusam-menarbeit und Entwicklung)	7 893	1 349	*20,6*	827	*8,8*	627	*6,1*	*37,8*
Einzelplan 30 (Bildung und Forschung)	16 271	1 049	*6,9*	1 106	*6,4*	–64	*–0,4*	*11,9*
Einzelplan 32 (Bundesschuld)	18 306	–3 472	*–15,9*	777	*4,4*	–1 831	*–10,0*	*–9,6*
Einzelplan 60 (Allgemeine Finanz-verwaltung)	22 591	–5 502	*–19,6*	–13 149	*–46,9*	–3 907	*–26,2*	*–51,4*

Erläuterungen:

a Einzelpläne mit Plafonds über 1 Mrd. Euro (2019);
Ist 2016: Haushaltsrechnung, nicht bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen; Anstieg im Epl. 06 korrespondiert mit Rückgang in den Epl. 12 und 16 wegen Umorganisation der Bundesregierung in der 19. Wahlperiode.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Den vom Ausgabevolumen her höchsten Zuwachs hat einmal mehr der Einelplan 11 mit 3,3 Mrd. Euro (+2,3 %). Allerdings liegt dieser Anstieg leicht unterhalb den Annahmen im bisherigen Finanzplan. Erneut deutlich wachsen sollen die Ausgaben im Einzelplan 14 um 1,7 Mrd. Euro (+3,9 %), nachdem sie bereits im Soll 2019 um 11,1 % gestiegen sind. Die mit 44,9 Mrd. Euro veranschlagten Ausgaben für Verteidigung übertreffen damit das Ist 2016 um fast 28 % (vgl. Tabelle 1). Es ist zu hoffen, dass mit dem geplanten Aufwuchs auch ein effizienteres und effektiveres Management bei den militärischen Beschaffungsmaßnahmen verbunden ist.

Die anderen großen Ressorteinzelpläne verzeichnen nach dem Haushaltsentwurf ebenfalls überwiegend deutliche Ausgabensteigerungen. Gegenüber dem Ist 2016 liegen die Steigerungen bei bis zu 40 %. Hingegen weist der Einzelplan 30 nach Plafonderhöhungen in den letzten Haushalten im Haushaltsentwurf 2020 keinen Anstieg auf. Die Verdopplung des Haushaltsvolumens im Einzelplan 06 beruht – neben entsprechenden Ausgabeerhöhungen u. a. im Bereich der inneren Sicherheit – auf der Umschichtung des Wohnungswesens und der Stadtentwicklung aus dem Einzelplan 16 zu Beginn der 19. Wahlperiode.

Dass der Gesamthaushalt trotz zum Teil deutlich wachsender Plafonds der Fachressorts insgesamt nur um 1,1 % steigt, liegt an der Entwicklung der Einzelpläne 32 und 60:

- Beim Einzelplan 32 schlagen die niedrigen Zinsausgaben erneut zu Buche.
- Der Einzelplan 60 verzeichnete in den Haushalten bis 2018 hohe Ausgaben aufgrund von Zuführungen an die Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" (2015 und 2016) und „Digitalfonds" (2018) sowie an die Asyl-Rücklage (2015 bis 2018). Der Ausgabenrückgang 2020 beruht im Wesentlichen auf einer gegenüber dem Soll 2019 um 3,4 Mrd. Euro höheren Globalen Minderausgabe (GMA) von –3,7 Mrd. Euro gegenüber –0,35 Mrd. Euro im Soll 2019.

Vergleicht man den Haushaltsentwurf 2020 mit dem seinerzeit von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise stark beeinflussten Haushalt 2010, ergibt sich ein – auf den ersten Blick – bescheidener Aufwuchs der Gesamtausgaben von 18,5 % (Tabelle 2). Diese maßvolle Steigerung ist überwiegend der für den Bund äußerst günstigen Entwicklung des Schuldendienstes sowie der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt zu verdanken. Sie hat sich in rückläufigen Zins- und Arbeitsmarktausgaben niedergeschlagen. Die Ausgaben in den übrigen Politikfeldern steigen auf Grundlage der Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2020 hingegen kräftig an – um insgesamt 87,0 Mrd. Euro oder 39,4 % seit dem Jahr 2010 (vgl. Tabelle 2). Die Ausgabenlinie des Bundeshaushalts ist also nach Herausnahme der Bereiche „Zinsausgaben" und „Arbeitsmarktausgaben" weiterhin expansiv ausgerichtet.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 2

Entwicklung der Gesamtausgaben

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben									Ist	Soll	HHE
Zinsausgaben (in Mrd. Euro)	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	16,5	17,6	15,4
Arbeitsmarktausgaben (in Mrd. Euro)	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,8	37,6	36,8
Jahr	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Ausgaben									Ist	Soll	HHE
Gesamtausgaben (in Mrd. Euro)[a]	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**299,3**	**310,9**	**325,7**	**337,1**	**356,4**	**360,3**
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	*3,9*	*–2,5*	*3,6*	*0,3*	*–4,0*	*1,3*	*3,9*	*4,8*	*3,5*	*5,7*	*1,1*
Veränderung 2020 zu 2010 (in %)											*18,6*
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	**270,6**	**263,4**	**276,3**	**276,5**	**269,6**	**278,2**	**293,4**	**308,2**	**320,6**	**338,8**	**344,9**
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	*6,5*	*–2,7*	*4,9*	*0,1*	*–2,5*	*3,2*	*5,5*	*5,0*	*4,0*	*5,7*	*1,8*
Veränderung 2020 zu 2010 (in %)											*27,5*
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt (in Mrd. Euro)	**221,1**	**221,8**	**236,8**	**243,8**	**237,1**	**244,3**	**258,8**	**270,6**	**283,8**	**301,2**	**308,1**
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	*5,3*	*0,3*	*6,8*	*3,0*	*–2,7*	*3,0*	*5,9*	*4,6*	*4,9*	*6,1*	*2,3*
Veränderung 2020 zu 2010 (in %)											*39,4*

Erläuterung:
a 2015 bis 2018: Gesamtausgaben ohne Zuführungen an Asyl-Rücklage; Arbeitsmarktausgaben in Abgrenzung des Funktionenplans (Oberfunktion 25).

1.1.2 Einnahmen

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2020 – ohne Münzeinnahmen und Entnahme aus der Rücklage – betragen 350,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 327,8 Mrd. Euro. Diese steigen gegenüber dem Soll 2019 (325,5 Mrd. Euro) nochmals geringfügig um 2,3 Mrd. Euro bzw. 0,7 %. Die Entwicklung des Steueraufkommens seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise erreichte fast in jedem Jahr zweistellige Milliardenzuwächse. Dieser Trend scheint nach der letzten Steuerschätzung vom Mai 2019 gebrochen. Die kaum noch steigenden Steuereinnahmen sind auch darauf zurückzuführen, dass das Steueraufkommen des Bundes durch den neuen Finanzausgleich 2020 sowie die fortgesetzte Abgabe von Umsatzsteueranteilen zugunsten der Länder und Kommunen nicht unerheblich verringert wird (vgl. Nr. 2.1).

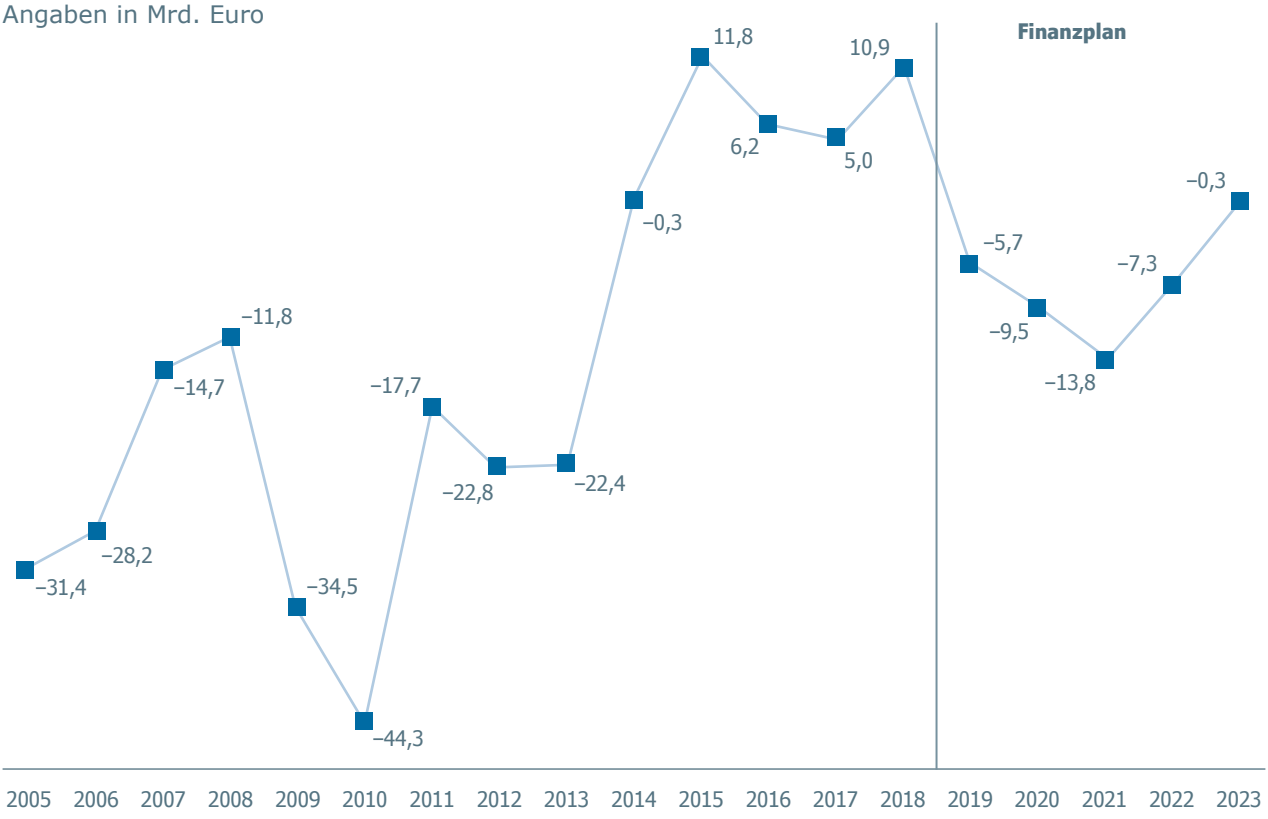
Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Haushaltsentwurf 2020 benötigt erneut – wie in den Haushalten 2014 bis 2019 – keine Nettokreditaufnahme, um den Haushalt auszugleichen. Die seit dem Haushalt 2014[5] eingeschlagene Linie des neuverschuldungsfreien Haushalts wird beibehalten. Der finanzstatistische Finanzierungssaldo weist allerdings ein Defizit aus: Es beträgt 9,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2) und wird durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) sowie einer Entnahme aus der Asyl-Rücklage (9,2 Mrd. Euro) gedeckt. Diese Rücklage wurde erstmals im Haushalt 2015 veranschlagt. Sie dient der Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die dem Bund durch seine strukturelle, dauerhafte und dynamische Beteiligung an den Kosten der Länder und Kommunen und durch eigene Aufwendungen entstehen.[6] Ende 2018 betrug ihr Volumen 35,2 Mrd. Euro und setzt sich aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2018 sowie aus einem Anteil des Bundes am – im Haushaltsjahr 2016 zugeführten – Bundesbankgewinn 2015 zusammen. Im Haushaltsplan 2019 ist eine Entnahme von 5,5 Mrd. Euro veranschlagt. Für die Haushaltsjahre nach 2020 verbleibt somit noch ein Rücklagenbetrag von 20,5 Mrd. Euro; dieser soll nach dem Finanzplan zum Ausgleich der Haushalte 2021 (13,5 Mrd. Euro) und 2022 (7,0 Mrd. Euro) vollständig verbraucht werden.

Abbildung 2

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Angaben in Mrd. Euro



5 Der Haushalt 2014 wies im Soll eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro auf, auf die im Haushaltsvollzug nicht zurückgegriffen werden musste.

6 Vgl. Zweckbestimmung und Haushaltsvermerk zu Kapitel 6002 Titel 359 01.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.2 Ausbau der Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 ist eine Reihe neuer Sondervermögen errichtet worden. Sie werden außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte enthalten insbesondere folgende Sondervermögen:

1.2.1 Energie- und Klimafonds

Der im Jahr 2011 errichtete Energie- und Klimafonds (EKF) soll nach dem Konzept der Bundesregierung bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2023) mit 38,9 Mrd. Euro den überwiegenden Teil der im Klimaschutzprogramm beschlossenen Ausgaben (54,4 Mrd. Euro) enthalten. Die übrigen Maßnahmen mit einem Volumen von 15,5 Mrd. Euro sollen in den Einzelplänen veranschlagt werden. Der EKF erhält fortwährend Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.[7] Im Haushaltsentwurf 2020 sind 0,2 Mrd. Euro veranschlagt. Dies liegt deutlich unter dem Soll 2019 von 1,8 Mrd. Euro. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der EKF über eigene Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen verfügt. Für das Jahr 2020 sind 2,7 Mrd. Euro veranschlagt. Zudem sollen die Programmausgaben durch die Entnahme von 6,0 Mrd. Euro aus der EKF-Rücklage[8] gedeckt werden.

Angesichts der auf Dauer angelegten Haushaltsfinanzierung des EKF hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die von ihm schon mehrfach empfohlene Rückverlagerung der vom EKF finanzierten Aufgaben in die hierfür zuständigen Einzelpläne – insbesondere 09, 12 und 16 – ins Auge zu fassen. Nicht zuletzt mit Blick auf die zusätzlichen klimapolitischen Maßnahmen würde dies auch die parlamentarische Beratung sowie die Kontrolle zu diesem wichtigen Maßnahmenbereich erleichtern.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat demgegenüber darauf verwiesen, dass die Bundesregierung am EKF festhalte. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Energiewende und der Klimaschutzpolitik sei der Fortbestand eines Sondervermögens gerechtfertigt, das weitgehend losgelöst von sonstigen Ressortinteressen energie- und klimapolitisch wirksame Ausgaben bündele und transparent ausweise.

1.2.2 Weitere Sondervermögen

Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau", „Aufbauhilfe", „Kommunalinvestitionsförderungsfonds", „Digitalfonds" sowie das im Haushaltsentwurf 2020 enthaltene neue Sondervermögen „Ganztagsschulfonds" erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:

---

7 Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds" (EKFG) vorgesehen.

8 Nach § 5 EKFG ist eine Rücklagenbildung grundsätzlich zulässig. Sie dient dem Ausgleich nicht bzw. nicht immer vorhersehbarer Schwankungen sowohl auf der Einnahmenseite wie auch auf der Ausgabenseite, z. B. infolge von Verzögerungen bei neuen Programmmaßnahmen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau" enthält Finanzhilfen für mehrere Investitionsprogramme im Zeitraum 2008 bis 2020 – insgesamt 4,4 Mrd. Euro einschließlich des Investitionsprogramms 2017 bis 2020;[9]
- Für den im Haushaltsjahr 2013 zur Beseitigung von Hochwasserschäden errichteten „Aufbauhilfefonds" waren zunächst 8,0 Mrd. Euro veranschlagt, wovon 1,75 Mrd. Euro wieder in den Bundeshaushalt vereinnahmt wurden (0,25 Mrd. Euro im Haushalt 2015 und 1,5 Mrd. Euro im Haushalt 2016). Für das Jahr 2020 wird ein Mittelabfluss von 0,5 Mrd. Euro erwartet.
- Der „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" erhielt 3,5 Mrd. Euro für kommunale Investitionszwecke im Haushalt 2015 (Erster Nachtragshaushalt) sowie weitere 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Bildungsinfrastruktur im Haushalt 2016 (Nachtragshaushalt). Für das Jahr 2020 wird mit einem Mittelabfluss von 2,0 Mrd. Euro gerechnet.
- Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur" wurde im Haushalt 2018 mit einer Anschubfinanzierung von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet. Für das Jahr 2020 wird derzeit mit einem Mittelabfluss von 0,9 Mrd. Euro gerechnet. Nach dem Koalitionsvertrag soll der Fonds bis zum Jahr 2022 – neben der Finanzierung des Breitbandausbaus – Mittel von 5,0 Mrd. Euro für den „DigitalPakt Schule" bereitstellen. Für beide Zweckbestimmungen soll ihm der Gesamterlös der am 12. Juni 2019 abgeschlossenen Versteigerung der 5G-Mobilfunkfrequenzen von 6,6 Mrd. Euro zufließen.
- Für das Programm „Ganztagsschule/Ganztagsbetreuung" wird ein weiteres Sondervermögen „Ganztagsschulen" errichtet. Es soll in den Jahren 2020 und 2021 jeweils 1,0 Mrd. Euro an Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt (jeweils zur Hälfte aus den Einzelplänen 17 und 30) erhalten.

In den Haushaltsrechnungen werden Zuweisungen an Sondervermögen als Ist-Ausgaben gebucht. Schuldenregelrelevant sind demgegenüber die kassenwirksamen Ausgaben der Sondervermögen, die unter die Schuldenregel fallen.[10] Dieser Betrag wird im Haushaltsentwurf 2020 per Saldo auf 4,9 Mrd. Euro geschätzt.[11]

Zwischen der Veranschlagung im Bundeshaushalt sowie dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf in den Sondervermögen vergehen in der Regel mehrere Jahre. Durch die Errichtung der oben angegebenen Sondervermögen wird erreicht, dass Ausgaben „buchmäßig" nach vorne gezogen werden. Das heißt es werden Ausgaben im Ist der jeweiligen Haushaltsrechnung ausgewiesen, die erst Jahre später kassenmäßig anfallen. Somit werden Bundesmittel nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Diese Praxis wirkt sich auch auf wichtige finanzstatistische Kennzahlen wie die Investitionsausgabenquote aus.

9 Darüber hinaus beteiligt sich der Bund durch die Abgabe von Umsatzsteueranteilen in hohem Maße – von zuletzt (2019) jährlich 845 Mio. Euro – an den Betriebskosten der Kinderbetreuung.

10 Dazu gehören: EKF, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitale Infrastruktur und Ganztagsschulen, vgl. Haushaltsentwurf 2020, Gesamtplan Teil II.

11 Dazu: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115 Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Gesamtplan des Haushaltsentwurfs 2020, Teil II); Haushaltsentwurf 2020, Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In Bezug auf die Schuldenregel wird der Haushaltsabschluss komplizierter und intransparenter: So wird in der Haushaltsrechnung die Nettokreditaufnahme um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben abzüglich Einnahmen (= negative Finanzierungssalden) erhöht.[12] Bei späteren Rückflüssen wie im Falle des Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur allerdings nicht mehr möglich.

Vor diesem Hintergrund wiederholt der Bundesrechnungshof seine bereits in den Vorjahren geäußerte Empfehlung, auf Umwegfinanzierungen über Sondervermögen als Nebenhaushalte zu verzichten. Die erforderlichen Mittel können bedarfsgerecht als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt veranschlagt werden. Damit würden vor allem der Jährlichkeitsgrundsatz und das Transparenzgebot gewahrt sowie im Ergebnis auch die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den Haushaltsberatungen gestärkt.

1.3 Finanzplan 2019 bis 2023

Die im letzten Finanzplan begonnene Ausfinanzierung der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrags wird mit dem neuen Finanzplan bis zum Jahr 2023 fortgesetzt. Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 auf 366,2 Mrd. Euro bzw. 372,4 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2023 sind 375,7 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs per Saldo von 15,4 Mrd. Euro im letzten Finanzplanungsjahr 2023 gegenüber dem Haushaltsentwurf 2020 (360,3 Mrd. Euro) entfällt im Wesentlichen auf:[13]

- Einzelplan 11 (+16,6 Mrd. Euro u. a. wegen steigender Bundesleistungen an die Rentenversicherung einschließlich einer jährlichen Zuführung ab dem Jahr 2021 von 2,0 Mrd. Euro an eine Rücklage „Demografievorsorge Rente"),
- Einzelplan 32 (+1,4 Mrd. Euro bei den Zinsausgaben) sowie
- Einzelplan 60 (+5,2 Mrd. Euro).

Ausgabenrückgänge gegenüber dem Haushaltsentwurf 2020 verzeichnen:

- Einzelplan 05 (–0,7 Mrd. Euro),
- Einzelplan 06 (–0,5 Mrd. Euro),
- Einzelplan 09 (–2,4 Mrd. Euro),
- Einzelplan 12 (–0,6 Mrd. Euro),
- Einzelplan 14 (–0,9 Mrd. Euro),
- Einzelplan 17 (–0,9 Mrd. Euro) und
- Einzelplan 23 (–1,5 Mrd. Euro).

12 Vgl. Haushaltsrechnung 2018 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 Artikel 115-Gesetz sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b bis 4d.

13 Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom Mai 2019 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Danach sollen die Einnahmen zwar weiter steigen, allerdings in einem deutlich geringeren Umfang, als in der letzten Steuerschätzung vom Oktober 2018 erwartet worden war. Immerhin beträgt der Aufwuchs des Steueraufkommens des Bundes im Zeitraum 2020 bis 2023 noch 28,3 Mrd. Euro oder 8,7 %.

Für die erst ab dem Jahr 2021 vorgesehene teilweise Absenkung des Solidaritätszuschlags (vgl. Nr. 2.5) ist im Finanzplan durch Globale Mindereinnahmen vorgesorgt.

1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan 2018 bis 2022

Mit Blick auf den letzten Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2020 bis 2022 aus. Im Ergebnis sind weiterhin keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen.

1.4.1 Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Auf der Ausgabenseite verzeichnen die Einzelplanplafonds überwiegend Mehrausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (vgl. Tabelle 3).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 3

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan 2022[a]

Haushaltsentwurf 2020/neuer Finanzplan (Fpl.) 2023	2020	2021	2022
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Fpl. 2022	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Fpl. 2023	0,0	0,0	0,0
Differenz	0,0	0,0	0,0
Belastungen gegenüber bisherigem Fpl. 2022	**14,4**	**10,0**	**10,3**
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Fpl. 2022	**10,4**	**6,4**	**6,7**
darunter:			
Einzelplan 04	0,2	0,1	0,1
Einzelplan 05	0,8	0,2	0,2
Einzelplan 06	0,7	1,0	1,9
Einzelplan 08	0,2	0,3	0,3
Einzelplan 09	0,2	0,3	0,3
Einzelplan 10	0,2	0,1	0,1
Einzelplan 12	2,5	1,3	1,8
Einzelplan 14	2,0	0,2	0,2
Einzelplan 16	0,4	0,3	0,3
Einzelplan 17	1,2	1,2	0,5
Einzelplan 23	2,1	0,7	0,7
Einzelplan 30		0,6	0,3
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Fpl. 2022	**4,0**	**3,6**	**3,6**
Einzelplan 12	4,0	0,5	0,5
Einzelplan 60		3,0	3,1
Entlastungen gegenüber bisherigem Fpl. 2022	**14,4**	**10,0**	**10,3**
Minderausgaben gegenüber bisherigem Fpl. 2022	**13,3**	**9,5**	**9,9**
Einzelplan 11	0,8	0,7	0,9
Einzelplan 30	0,1		
Einzelplan 32	3,9	3,3	2,6
Einzelplan 60	8,6	5,5	6,5
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Fpl. 2022	**1,0**	**0,5**	**0,5**
Einzelpläne 01 bis 32	0,2	0,5	0,5
Einzelplan 60	0,8		

Erläuterung:
a Rundungsdifferenzen möglich; Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 1.

Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen gegenüber der alten Finanzplanung betreffen die Bereiche der

- Außenpolitik (Einzelplan 05 vor allem im Jahr 2020),
- Verkehrsinfrastruktur (Einzelplan 12),
- inneren Sicherheit (Einzelplan 06),
- äußeren Sicherheit (Einzelplan 14 vor allem im Jahr 2020),
- Familie (Einzelplan 17) sowie
- Entwicklungszusammenarbeit (Einzelplan 23).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2019 ergeben sich steuerliche Mindereinnahmen gegenüber dem bisherigen Finanzplan 2018 bis 2022 von 33,7 Mrd. Euro für die Jahre 2020 bis 2022. Diese Mindereinnahmen im Einzelplan 60 können größtenteils dadurch kompensiert werden, dass gegenüber dem letzten Finanzplan die

- veranschlagten Entnahmen aus der Asyl-Rücklage höher ausfallen und
- dort als Planungsreserven enthaltenen Globalen Mindereinnahmen (GME) verringert werden.

Im Finanzplan nicht enthalten sind die haushalterischen Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 18. Juni 2019, wonach die Infrastrukturabgabe gegen Unionsrecht verstößt und damit nicht in Kraft gesetzt werden kann. Die damit verbundenen Netto-Einnahmeausfälle in den Jahren 2021 bis 2023 von 1,1 Mrd. Euro sollen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2021 und des Finanzplans bis 2024 berücksichtigt werden. Der Haushaltsentwurf 2020 ist inzwischen angepasst worden. Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt geäußert, dass die geplanten Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe mit erheblichen Risiken behaftet sind.[14]

1.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Größere Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen in den Einzelplänen 32 und 60 (vgl. Tabelle 3). Beim Einzelplan 32 wirken sich die gegenüber dem letzten Finanzplan nochmals zurückgegangenen Zinsausgaben aus. Der Bundeshaushalt profitiert davon, dass eine Zinswende bislang noch nicht in Sicht ist.

Die im Einzelplan 60 ausgebrachten „Bodensatz" GMA von jährlich 1 % der Gesamtausgaben belaufen sich im Finanzplanungszeitraum auf zusammen rund –15 Mrd. Euro. Hinzu kommen geringere Zuweisungen als geplant für den EKF. Dies ermöglicht den oben angeführten Ausgabenaufwuchs in einer Reihe von Facheinzelplänen. Diese weisen als Konsolidierungsbeitrag eine GMA von jährlich –1,25 Mrd. Euro aus (vgl. Nr. 2.7), mithin im Finanzplanungszeitraum von –5,0 Mrd. Euro. Ob diese GMA erwirtschaftet werden können, wird sich im Haushaltsvollzug zeigen.

2 Fiskalische Nachhaltigkeit auf mittel- und langfristige Sicht

Mit dem Haushaltsentwurf 2020 und dem Finanzplan bis 2023 verfolgt die Bundesregierung nach eigener Aussage das Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und Investitionen für ein modernes und zukunftsfähiges Land bereitzustellen. Dies geschieht dadurch, dass sie die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen sukzessive umsetzt, ohne für die Jahre 2020 bis 2023 eine Neuverschuldung in Anspruch nehmen zu müssen.

14 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 23. Oktober 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mit der Einhaltung eines nach der Schuldenregel ausgeglichenen Haushalts und Finanzplans erfüllt die Bundesregierung eine zentrale haushaltspolitische Vorgabe. Dies ist allerdings nur möglich, indem in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 Entnahmen aus der Asyl-Rücklage sowie der EKF-Rücklage zum Haushaltsausgleich eingesetzt, GME auf gelöst werden und verstärkt auf das Instrument der GMA zurückgegriffen wird (vgl. Nr. 2.7).

Trotz des Einhaltens der Schuldenbremse darf nicht übersehen werden, dass es finanzwirtschaftliche Belastungen und Risiken gibt, die im Finanzplanungszeitraum und in den darauffolgenden Planungsjahren erhebliche Konsolidierungsanstrengungen erfordern. Hierzu gehören insbesondere

- die Mitfinanzierung von Aufgaben der Länder und Gemeinden,
- die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen einschließlich der Bekämpfung der Fluchtursachen,
- der demografische Wandel,
- die Infrastruktur,
- der Abbau des Solidaritätszuschlags,
- die internationalen Finanzierungszusagen für Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit,
- die GMA,
- die kerntechnische Entsorgung und das Ende der Braunkohlenförderung sowie
- die europäischen Herausforderungen.

2.1 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

2.1.1 Verflechtungen nehmen zu

Die föderalen Finanzbeziehungen wurden im Jahr 2017 umgestaltet. Basis hierfür bildeten zwei Gesetzespakete[15], die den bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie eine Reihe anderer für das Zusammenwirken von Bund und Ländern wichtige Handlungsbereiche neu justierten.[16] Die Zustimmung der Länder erhielt der Bund, indem er erhebliche zusätzliche Mittel zusagte: Ab dem Jahr 2020 beläuft sich der jährliche Betrag aus dem „Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften" auf insgesamt 9,7 Mrd. Euro; er nimmt in den Folgejahren zu. Darüber hinaus gewährt der Bund Finanzhilfen zugunsten der kommunalen Bildungsinfrastruktur und höhere Bundesleistungen zur Finanzierung der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses. Auch die Neuordnung der Zuständigkeiten für die Bundesautobahnen wird dem Bund zunächst zusätzliche Mittel abverlangen, ehe dann hoffentlich ein effektiverer und zielgerichteter Mitteleinsatz bei der Instandhaltung und Modernisierung der Bundesautobahnen erreicht wird.

15 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347; Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122.

16 Dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.4.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mit einer weiteren im Frühjahr 2019 beschlossenen Grundgesetzän derung wurden die Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund und Ländern weiter ausgebaut. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019[17] ermöglicht dem Bund, den Ländern und Kommunen zusätzliche Finanzhilfen für deren Kernaufgaben in den Bereichen Schulinfrastruktur, sozialer Wohnungsbau und Gemeindeverkehrsinfrastruktur zu gewähren.

Ein zentrales Anliegen der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006, die dauerhafte Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund zu den Ländern zu vermeiden und Fehlentwicklungen abzubauen, wurde damit aufgegeben:

- Die damals abgeschaffte Finanzhilfe „soziale Wohnraumförderung" wurde grundgesetzlich wiedereingeführt. Dabei wurde auf die Vorgabe einer Befristung und degressiven Ausgestaltung verzichtet. Ob damit den Interessen des sozialen Wohnungsbaus gedient ist, bleibt abzuwarten. Seit Jahren verringert sich der Bestand an gebundenen Sozialmietwohnungen fortwährend: Von 2,5 Millionen im Jahr 2002 über 2,1 Millionen im Jahr 2006 bis auf 1,22 Millionen zum Jahresende 2017[18]. Damit hat sich der Bestand innerhalb von 15 Jahren mehr als halbiert.
- Für die Bundesprogramme nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wurde die Möglichkeit auf eine Erhöhung und Dynamisierung geschaffen. Das bereits hohe finanzielle Engagement des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr von derzeit jährlich rund 10 Mrd. Euro wird in den kommenden Jahren fortgesetzt.
- Zudem wurde die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Investitionen auf finanzschwache Kommunen aufgehoben. Der Bund kann danach künftig Länder und Kommunen bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztagsschul- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen unbegrenzt unterstützen.

2.1.2 Steigende finanzielle Leistungen zugunsten Länder und Kommunen

Bei der Unterstützung von Länder- und Kommunalaufgaben durch den Bund setzt sich der Mittelaufwuchs fort. Im Jahr 2020 beträgt das Gesamtvolumen der mittels Ausgaben und der Abgabe von Steueranteilen gewährten Hilfen 85,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 4):

- Bei der Forschungsförderung und den Geldleistungsgesetzen (vgl. Tabelle 4, B. und C.) hat sich der Finanzierungsanteil des Bundes innerhalb von zehn Jahren (2009 bis 2018) verdoppelt. Bildungs- und Forschungsaufgaben der Länder und Kommunen unterstützt der Bund in Form von Mischfinanzierungen, Pauschalzahlungen und sonstigen Hilfen in Milliardenhöhe. Neu abgeschlossene Vereinbarungen („Pakt für Forschung und Innovation", „Pakt zur Verbesserung der Hochschullehre", „Zukunftsvertrag Studium und Lehre") garantieren den Ländern in den nächsten 10 Jahren Hilfen in der Größenordnung von 150 Mrd. Euro. Dabei sind die bisherigen Erfahrungen hinsichtlich des Einsatzes von Hochschulpaktmitteln des Bundes ernüchternd: So sind Zielverfehlungen, Mit-

17 BGBl. I S. 404–405.

18 Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2018 vom 17. Juni 2019, Bundestagsdrucksache 19/10220, S. 4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nahmeeffekte, keine zeitnahe Mittelverwendung sowie eine intransparente Berichterstattung der Länder zu verzeichnen.[19] Es bleibt abzuwarten, ob der Mitteleinsatz auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes künftig optimiert wird.

- Für den Ausbau von Kindertagesstätten stellt der Bund im Zeitraum 2008 bis 2020 Finanzhilfen von insgesamt 4,4 Mrd. Euro bereit. Seit dem Jahr 2009 beteiligt er sich außerdem über die Umsatzsteuerverteilung an den kommunalen Betriebskosten der Kinderbetreuung. Bis 2019 summieren sich die Betriebskostenzuschüsse auf 7,1 Mrd. Euro.
- Mit dem sogenannten Gute-Kita-Gesetz stellt der Bund den Ländern zusätzlich 5,5 Mrd. Euro für die Jahre 2019 bis 2022 zur Verfügung. Die Mittel werden durch eine Verringerung der Umsatzsteueranteile des Bundes bereitgestellt. Bereits jetzt fordern die Länder eine Verstetigung der Mittelzuweisungen über das Jahr 2022 hinaus.
- Beim „DigitalPakt Schule" unterstützt der Bund die Länder, um für eine bessere Ausstattung der Schulen mit digitaler Technik zu sorgen. Das Mittelvolumen beträgt 5,0 Mrd. Euro, davon 3,5 Mrd. Euro bis zum Jahr 2022. Die Mittel werden als Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz gewährt, als Länderanteil genügt eine zehnprozentige Beteiligung.
- Für die Ganztagesbetreuung in den Schulen sind Finanzhilfen von 2,0 Mrd. Euro in den Jahren 2020 und 2021 vorgesehen. Die Länder betrachten diese Zusage allenfalls als Anschubfinanzierung, die ausgebaut werden muss. Die Kultusministerinnen und -minister der Länder beziffern die jährlichen Ausgabenbedarfe auf 10 Mrd. Euro.
- Der Aufwuchs bei den Geldleistungsgesetzen beruht vor allem darauf, dass der Bund seit dem Jahr 2014 die den Kommunen entstehenden laufenden Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in vollem Umfang erstattet.
- Für den Zeitraum ab 2018 verbessert der Bund die Finanzausstattung der Kommunen um jährlich weitere 5,0 Mrd. Euro. Danach werden 1,0 Mrd. Euro über den Umsatzsteueranteil der Länder und 4,0 Mrd. Euro im Verhältnis drei zu zwei über den Umsatzsteueranteil der Kommunen sowie über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) bereitgestellt.[20] Die Begrenzung der Bundesbeteiligung an den KdU dient dem Zweck, die Beteiligung unterhalb der 50 %-Grenze zu halten und somit eine Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz mit verstärkten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes zu verhindern.
- Ebenfalls von Ausgabeverpflichtungen befreit wurden die Länder seit dem Jahr 2015 im Bereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes. Die bis dahin im Verhältnis 65 zu 35 % geteilten Ausgaben finanziert der Bund allein, ohne dass die Länder hierfür eine Kompensation an anderer Stelle leisten müssen. Dadurch werden sie dauerhaft um jährlich mehr als 1 Mrd. Euro von Ausgaben befreit. Mit den freiwerdenden Mitteln sollen sie zusätzlichen Spielraum für die Bil-

19 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung der Wirksamkeit und zweckentsprechenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes vom 7. Mai 2019 (www.bundesrechnungshof.de).

20 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016, BGBl. I S. 2755–2757.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dungsfinanzierung, insbesondere der Hochschulen, erhalten. Die Länder setzen diese Mittel allerdings nicht nur für universitäre, sondern auch für schulische und vorschulische Zwecke ein.

- Auf dem Sektor des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (SPNV) beabsichtigt der Bund seine Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz von derzeit 333 Mio. Euro auf 1,0 Mrd. Euro zu erhöhen und jährlich zu dynamisieren. Es ist zweifelhaft, ob die Länder diese Mittelerhöhung überhaupt zeitnah zielgerichtet einsetzen können. Denn schon in den letzten Jahren konnten die bisherigen Haushaltsansätze nicht vollständig ausgegeben werden. Daneben stellt der Bund den Ländern für den ÖPNV jährlich Bundesmittel aus seinem Steueraufkommen zur Verfügung. Im Jahr 2016 wurden diese Zahlungen nach dem Regionalisierungsgesetz deutlich aufgestockt und dynamisiert. Aufgrund der Dynamisierung wird das Mittelvolumen im Jahr 2031 den Höchststand von 10,7 Mrd. Euro erreichen. Auch diese Mittel konnten die Länder bislang nicht vollständig für den ÖPNV verwenden. Zum Ende des Jahres 2016 hatten sich Mittelbestände von 2,8 Mrd. Euro angehäuft.[21]
- Eine weitere milliardenschwere Belastung für den Bundeshaushalt droht als Folge der im Juli 2019 vorgelegten Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse". Ungeachtet der vielfältigen bisherigen Hilfen[22] fordern die Länder vom Bund vor allem zusätzliche Mittel für die Tilgung der kommunalen Altschulden insbesondere im Bereich der Kassenkredite (Ende 2017: 48,5 Mrd. Euro[23]). Die Länder, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund haben hierzu in der Facharbeitsgruppe „Kommunale Altschulden" die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU sowie kumulative Bundeshilfen für Länder mit überdurchschnittlich verschuldeten Kommunen vorgeschlagen. Zwar hat die Bundesregierung bislang – zu Recht – zusätzliche Bundesmittel abgelehnt mit Hinweis auf die föderale Aufgabenverteilung und die bereits gewährten umfänglichen finanziellen Leistungen des Bundes. Gleichzeitig hat sie im Kabinettbeschluss zur Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse" allerdings deutlich gemacht, dass Hilfen für Zins- und Tilgungslasten möglich sind, wenn es bei den weiteren Bund-Länder-Gesprächen zu einem „nationalen politischen Konsens" komme, eine künftige Verschuldung über Kassenkredite vermieden und die Ursachen der hohen Kassenkreditbestände angegangen würden. Die Gefahr zusätzlicher Belastungen besteht fort.

2.1.3 Konnexitätsgrundsatz beachten

Der in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerte Konnexitätsgrundsatz verlangt, dass Bund und Länder die Ausgaben für ihre Aufgaben jeweils gesondert tragen. Mit der Föderalismusreform I sollte diesem Grundsatz wieder Geltung verschafft werden. Im Widerspruch zur Zielsetzung dieser Reform mischt sich der Bund unter dem Schlagwort einer verstärkten Kooperation finanziell immer tiefer

21 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) Bundestagsdrucksache 19/3440 vom 28. September 2018, Tz. 0.6 und 5.3 (www.bundesrechnungshof.de).

22 Ein Überblick über die umfangreichen Hilfen des Bundes findet sich in: Die Finanzsituation der Kommunen – eine Bestandsaufnahme, BMF, Monatsbericht April 2019.

23 Auf Basis der Schuldenstatistik 2018: Kassenkredite beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich sowie Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in die Aufgaben von Ländern und Kommunen ein. Betroffen sind mittlerweile so gut wie alle länder- und kommunalspezifischen Kernbereiche – seien es vorschulische Kinderbetreuung, schulische Bildung, Hochschulbetrieb, sozialer Wohnungsbau, Sozialhilfe, ÖPNV, innere Sicherheit oder migrationsbedingte Aufgaben.

Hierfür besteht jedoch nach der grundgesetzlichen föderativen Aufgabenteilung kein Anlass. Zuständig und verantwortlich gegenüber dem Souverän sind hierfür allein die Länder und die von ihnen zu unterstützenden Kommunen. Die bundesseits praktizierte Mitfinanzierung führt zu einem Kompetenzwirrwarr, diffusen Verantwortlichkeiten und setzt falsche Anreize. Kurzum: *„Alle sind für alles zuständig und niemand ist für irgendwas verantwortlich.*"[24]

Die Länder sind gerne bereit, vom Bund zusätzliche Finanzmittel zu nehmen, auch wenn sie dabei immer wieder betonen, dass damit keine Übernahme von Aufgaben verbunden sei. Nicht selten werden die Bundesmittel genutzt, um in den Länderhaushalten finanzwirtschaftliche Reserven aufzubauen. Sie bezwecken damit, für die ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenregel besser gerüstet zu sein. Dank der umfänglichen Hilfen des Bundes dürfte sich die Haushaltslage bei Ländern und Kommunen zumindest in den nächsten Jahren günstiger gestalten als beim Bund. Trotz oder gerade wegen des massiven finanziellen Engagements und eines fortwährenden „Einknickens" des Bundes ist damit zu rechnen, dass die Länder weitergehende Forderungen an ihn herantragen, damit die von ihm mitfinanzierten Strukturen auch künftig genutzt werden können.

Infolge der Verflechtungstendenzen mit zwei und nicht selten drei Gebietskörperschaften erscheint zweifelhaft, ob die Aufgaben effektiv und effizient erledigt werden. Zumindest könnten die gegenüber der Länderseite durchgesetzten Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung sowie die erweiterten Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes dazu beitragen, die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel besser abzusichern. Mit Blick auf die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes bestehen hier allerdings Grenzen:

- Prüfungsadressat kann immer nur die Bundesverwaltung als Geldgeber sein, nicht die Länder und Kommunen als Empfänger und Bewirtschafter der Hilfen.
- Bei manchen Leistungen an die Länder wie z. B. den steuerlichen Zuweisungen nach dem Regionalisierungsgesetz sind Kontrollrechte der Bundesverwaltung und die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes asymmetrisch ausgestaltet. Im Klartext: Vom Bundesrechnungshof entdeckte Verstöße und Mängel könnte die Bundesverwaltung gar nicht beseitigen, da sie über keine Einwirkungsmöglichkeiten verfügt.

Nach allem sollte die in den letzten Jahren eingeschlagene Verflechtungslinie grundsätzlich überdacht werden. Sie widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität und Eigenverantwortlichkeit und löst die Konturen der föderativen Grund-

24 Schäuble, Glücksgriff oder Sanierungsfall? – Das Grundgesetz und die bundesstaatliche Ordnung, in: Die Politische Meinung, Zeitschrift für Politik, Gesellschaft, Religion und Kultur, Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 555, März/April 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

struktur zunehmend auf. Nach der Verfassungssystematik angezeigt wäre stattdessen eine – gegebenenfalls zeitlich befristete – Überlassung von Steuereinnahmen des Bundes an die Länder auf Grundlage von Artikel 106 Absatz 3 und Absatz 4 Grundgesetz. Diese vom Grundgesetz vorgeschriebene Verteilung der Steuereinnahmen nach aktuellen Deckungsbedürfnissen würde die Länder finanziell in die Lage versetzen, die notwendigen Maßnahmen in ihren Kernaufgaben vorzunehmen, ohne in die austarierten Strukturen des föderativen Systems einzugreifen.

Damit verbunden werden müsste eine klare Zuweisung der politischen Verantwortlichkeiten. Dies würde den Grundsätzen der Finanzverfassung entsprechen und staatliches Handeln für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbarer machen.[25] Eine Kooperation zwischen Bund und Ländern wäre damit nicht ausgeschlossen. Sie sollte sich aber nicht auf Finanzierungsfragen, sondern auf das Setzen messbarer Ziele und Meilensteine konzentrieren.

25 Scheller, Die Mischtrommel dreht sich immer schneller, in: Kommunalpolitische Blätter Juli/August 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 4

Finanzielle Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund[a]

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro							
A.	**Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)**	**1,4**	**1,1**	**1,1**	**1,0**	**1,2**	**1,2**	**1,5**	**1,6**
B.	**Zusammenwirken bei Forschungsförderung (Art. 91b GG)**	**5,2**	**8,5**	**8,8**	**9,4**	**10,1**	**9,9**	**10,4**	**10,6**
	davon:								
1.	*Großforschungseinrichtungen*	*1,9*	*2,4*	*2,6*	*2,7*	*2,9*	*3,0*	*3,1*	*3,2*
2.	*Andere Forschungseinrichtungen*	*0,4*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,8*
3.	*Sonstige Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre (u. a. Hochschulpakt; Exzellenzinitiative; Wissenschaftsorganisationen: DFG, FhG, MPG)*	*2,9*	*5,5*	*5,5*	*6,2*	*6,6*	*6,2*	*6,5*	*6,6*
C.	**Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG)**	**12,4**	**19,3**	**21,4**	**22,6**	**23,8**	**25,0**	**26,6**	**27,0**
	darunter:								
1.	*Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) – höhere Bundesbeteiligung durch Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2018*	*3,5*	*4,2*	*5,2*	*5,4*	*6,8*	*7,0*	*6,7*	*8,0*
2.	*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*	*0,5*	*5,4*	*5,9*	*6,2*	*5,5*	*5,9*	*7,1*	*7,7*
3.	*RV-Beiträge für in Integrationsprojekten beschäftigte behinderte Menschen*	*1,0*	*1,1*	*1,2*	*1,2*	*1,3*	*1,3*	*1,4*	*1,4*
4.	*Wohngeld*	*0,8*	*0,4*	*0,3*	*0,6*	*0,6*	*0,5*	*0,5*	*0,6*
5.	*Wohnungsbauprämie*	*0,4*	*0,3*	*0,4*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
6.	*Elterngeld*	*4,5*	*5,7*	*5,6*	*6,1*	*6,5*	*6,8*	*6,9*	*7,3*
7.	*Unterhaltsvorschuss*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,8*	*0,7*	*0,8*
8.	*BAföG*	*1,3*	*1,6*	*2,3*	*2,4*	*2,4*	*2,2*	*2,6*	*2,3*
D.	**Finanzhilfen (Art. 104b, Art. 104c und Art. 104d GG; ohne Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitalfonds)**	**1,4**	**0,7**	**0,8**	**0,7**	**0,8**	**1,1**	**1,2**	**2,8**
	darunter:								
1.	*Ganztagsschulen/Ganztagsbetreuung; ab 2020: neues Sondervermögen geplant*	*0,6*					*0,0*	*0,0*	*1,0*
2.	*Städtebauförderung*	*0,5*	*0,3*	*0,4*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,7*	*0,8*
3.	*Schieneninfrastruktur des ÖPNV*	*0,2*	*0,2*	*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,4*
4.	*Sozialer Wohnungsbau*								*0,2*
E.	**Gemeinsame Finanzierungen im Bereich der geschriebenen Zuständigkeiten**	**23,7**	**21,8**	**20,8**	**21,4**	**21,1**	**20,4**	**20,3**	**23,3**
	darunter:								
1.	*Bundeswasserstraßen*	*0,1*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,6*	*0,5*
2.	*Überführung RV-Zusatzversorgungssysteme (abzgl. Ländererstattungen)*	*1,1*	*1,3*	*1,2*	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,5*	*1,5*
3.	*Erstattung von Fahrgeldausfällen*	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,3*

(Fortsetzung nächste Seite)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fortsetzung Tabelle 4

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro							
4.	*Konsolidierungshilfen (Steuermindereinnahmen nach Abzug der hälftigen Länderbeteiligung), ab 2020: Sanierungshilfen für Bremen und Saarland*		*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,9*
5.	*Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (Steuermindereinnahmen)*	*13,5*	*10,7*	*10,0*	*9,8*	*9,2*	*8,5*	*7,8*	*10,3*
6.	*Regionalisierungsmittel (Steuermindereinnahmen)*	*6,8*	*7,3*	*7,4*	*8,2*	*8,3*	*8,5*	*8,7*	*8,8*
7.	*Ausgleichzahlungen an Länder für ab 1. Juli 2009 weggefallene Kfz-Steuer (Steuermindereinnahmen)*	*4,6*	*9,0*	*9,0*	*9,0*	*9,0*	*9,0*	*9,0*	*9,0*
8.	*abzgl. Einnahmen aus KfZ-Steuer (ab 1. Juli 2009)*	*–3,8*	*–8,5*	*–8,8*	*–9,0*	*–8,9*	*–9,0*	*–9,1*	*–9,2*
F.	**Finanzierungen im Bereich der ungeschriebenen Zuständigkeiten**	**3,8**	**3,9**	**3,8**	**4,5**	**4,5**	**4,7**	**5,0**	**6,6**
	darunter:								
1.	*Steinkohlehilfen einschl. Anpassungsgeld*	*1,4*	*1,3*	*1,2*	*1,4*	*1,1*	*1,1*	*1,0*	*2,0*
2.	*KfW-Gebäudesanierungsprogramm*	*0,3*	*0,6*	*0,5*	*0,6*	*0,5*	*0,4*	*0,3*	*0,2*
G.	**Weitere Leistungen/Zugeständnisse an Länder und Gemeinden**	**4,2**	**3,0**	**3,1**	**3,7**	**4,7**	**4,7**	**6,6**	**2,3**
	davon:								
1.	*Finanzhilfen aus dem ITF für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Gesamtvolumen des Bundesanteils: 10,0 Mrd. Euro)*	*1,3*							
2.	*Im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wegfallende Kompensationsmittel für Entflechtungen nach Art. 143c GG (Wegfall: GA Hochschulbau und Bildungsplanung: je 0,7 Mrd. Euro; Finanzhilfen soziale Wohnraumförderung: je 0,52 Mrd. Euro mit Aufstockungen ab 2016; Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: je 1,3 Mrd. Euro)*	*2,6*	*2,6*	*2,6*	*3,1*	*3,6*	*3,6*	*3,6*	
3.	*Investitionshilfen für Ausbau der Kindertagesbetreuungsstätten*	*0,3*	*0,4*	*0,2*	*0,2*	*0,4*	*0,4*	*0,3*	*0,3*
4.	*Zuweisungen an Länder insb. für Breitbandausbau („Digitale Dividende II")*			*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
5.	*Leistungen (Finanzhilfen) über Kommunalinvestitionsförderungsfonds (insg. 7,0 Mrd. Euro) – geschätzter Mittelabfluss*			*0,0*	*0,2*	*0,5*	*0,7*	*2,0*	*2,0*
6.	*Finanzhilfe Digitalfonds (Errichtung in 2018)*							*0,7*	
H.	**Weitere Abtretung von Umsatzsteueranteilen zugunsten von Ländern und Kommunen**	**0,1**	**0,8**	**3,3**	**9,5**	**6,7**	**9,6**	**8,0**	**10,8**
	davon:								
1.	*Beteiligung an Betriebskosten der Kindertagesstätten durch Abgabe von USt-Anteilen; ab 2019: weitere Abgabe von USt-Anteilen durch Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindestagesbetreuung (Gute-KiTA-Gesetz; davon: 0,5 Mrd. Euro in 2019, 1,0 Mrd. Euro in 2020, je 2,0 in 2021 und 2022)*	*0,1*	*0,8*	*0,8*	*0,8*	*0,9*	*0,9*	*1,3*	*1,8*

(Fortsetzung nächste Seite)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fortsetzung Tabelle 4

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro							
2.	*Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2015 (Entlastung von 1,0 Mrd. Euro pro Jahr hälftig über KdU und über Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer im Zeitraum 2015 bis 2017)*			*0,5*	*0,5*	*0,5*			
3.	*Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Erhöhung Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in 2017)*					*1,0*			
4.	*USt-Anteile an Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge: insb. Aufnahme einschl. Unterbringung (2019, 2020: Abschlag), Integrationspauschale, minderjährige Flüchtlinge; Fortsetzung der Hilfen ab 2019 auf Basis Flüchtlingsgipfel*			*2,0*	*7,9*	*3,5*	*4,0*	*3,3*	*1,6*
5.	*Verbesserung der Kinderbetreuung – Wegfall des Betreuungsgeldes wird Ländern über USt-Anteile z. Vfg. gestellt*				*0,3*	*0,8*	*0,9*		
6.	*Weitere USt-Anteile an Länder und Kommunen als Teil des unter Pos. C.1. angeführten Entlastungspakets zugunsten von Ländern und Kommunen ab 2018*						*3,8*	*3,4*	*3,4*
7.	*Neuregelung Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Abgabe von USt-Anteilen*								*4,0*
	Ausgaben und Steuermindereinnahmen insgesamt[b]	**52,2**	**59,1**	**63,2**	**72,8**	**72,9**	**76,5**	**79,6**	**85,0**

Erläuterung:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Nicht enthalten sind: Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder (§ 1 FAG) im Zuge von Kindergelderhöhungen; Aufbauhilfefonds Hochwasser mit Beteiligung des Bundes; Unterstützungsleistungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) für die Unterbringung von Flüchtlingen.
Quelle: Übersichten des BMF; eigene Berechnungen/Schätzungen.

2.2 Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen

Ein Schwerpunkt innerhalb des Bundeshaushalts bildet nach wie vor die Finanzierung der Aufnahme und die Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Dies liegt u. a. darin begründet, dass der Bund den zuständigen Ländern und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Integrationsaufgaben in erheblichem Umfang finanziell unter die Arme greift (vgl. Tabelle 4 Pos. H.4. und 6.).

Zwar gehen die Flüchtlingszahlen seit ihrem Höhepunkt im Herbst 2015 zurück. Deutschland gehört aber unverändert zu den Ländern, die innerhalb der Europäischen Union nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Verhältnis zu

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft und Bevölkerungszahl die meisten Asylsuchenden und Flüchtlinge aufnehmen. Legt man die Asylerstantragstellerzahlen der Jahre 2015 bis 2018 zugrunde, so hatte Deutschland nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) die mit deutlichem Abstand höchsten Zugänge (vgl. Tabelle 5).

Innerhalb der gesamten Europäischen Union liegt Deutschland im Zeitraum 2015 bis 2018 sowohl beim Anteil aufgenommener Asylsuchender und Flüchtlinge bezogen auf die Bevölkerung (18 397 je eine Million Einwohner) als auch bezogen auf die wirtschaftliche Leistungskraft (450 je eine Mrd. Euro des BIP) klar über dem Durchschnitt (vgl. Tabelle 5).

Wie andere EU-Mitgliedstaaten erhält Deutschland im Politikbereich Asyl und Migration in geringem Umfang EU-Haushaltsmittel (2017: 0,1 Mrd. Euro), u. a. aus dem europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (insbesondere für nationale Programme der Mitgliedstaaten sowie pro-Kopf-Pauschalen zur Unterstützung von Umsiedlung („relocation") und Neuansiedlung („resettlement") von Flüchtlingen. Auch in ihrem Konzept für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen von 2021 bis 2027 plant die EU-Kommission, bei der Zuweisung von Mitteln für nationale Programme die Aufnahme von Flüchtlingen zu berücksichtigen. Weiterhin schlägt sie zur Unterstützung eines noch einzurichtenden dauerhaften Mechanismus zur Verteilung von Flüchtlingen u. a. vor, für Länder, die Flüchtlinge freiwillig aufnehmen, Zahlungen aus dem EU-Haushalt zu leisten. Ob und ggf. in welcher Höhe der Bundeshaushalt hiervon profitieren könnte, ist derzeit offen, da der nächste Europäische Finanzrahmen noch nicht abschließend beraten ist.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 5

Erstmalige Asylsuchende in den EU-Mitgliedstaaten

	2015–2018			
	Asylsuchende	Anteil am EU-Gesamtwert	Asylsuchende je eine Mio. Einwohner	Asylsuchende je eine Mrd. Euro BIP (2018)
EU-gesamt	**3 698 110**	**100 %**	**7 230**	**233**
Deutschland	1 524 205	*41,2 %*	18 397	450
Italien	380 145	*10,3 %*	6 285	217
Frankreich	349 810	*9,5 %*	5 204	149
Schweden	218 705	*5,9 %*	21 611	468
Ungarn	206 400	*5,6 %*	21 108	1 564
Griechenland	183 160	*5,0 %*	17 056	992
Österreich	159 225	*4,3 %*	18 048	412
Ver. Königreich	150 605	*4,1 %*	2 275	63
Spanien	115 935	*3,1 %*	2 485	96
Niederlande	98 875	*2,7 %*	5 776	128
Belgien	85 405	*2,3 %*	7 483	190
Bulgarien	46 425	*1,3 %*	6 585	841
Finnland	44 695	*1,2 %*	8 107	191

Erläuterung:
Berücksichtigt sind EU-Länder, die im Zeitraum 2015 bis 2018 bei den Aufnahmeanträgen über 1% Anteil am EU-Gesamtwert haben.
Quelle: Eurostat-Pressemitteilungen 46/2017, 47/2018 und 46/2019; eigene Berechnungen.

Bund, Länder und Kommunen setzen erhebliche Mittel für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ein. Entsprechend einer Aufforderung durch den Deutschen Bundestag berichtet die Bundesregierung seit dem Jahr 2016 jährlich über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder. Ausweislich des Jahresberichts 2018[26] hat der Bund die Länder bei den Flüchtlings- und Integrationskosten mit insgesamt 7,5 Mrd. Euro unterstützt. Die Mittel wurden den Ländern zu einem hohen Anteil über zusätzliche Umsatzsteueranteile zugewiesen (5,0 Mrd. Euro; vgl. dazu auch Tabelle 4 Pos. H. 4. und 6.). Der Betrag von 7,5 Mrd. Euro setzt sich zusammen aus

- 1,6 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer als mittelbare Beteiligung an den Ausgaben der Länder für Asylsuchende von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und pauschale zung in Höhe von 670 Euro je abgelehntem Flüchtling;

26 Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2018 vom 5. Juni 2019, Bundestagsdrucksache 19/10650.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- 0,35 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer als Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge;
- 2,0 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer als Integrationspauschale;
- 0,87 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer für die Verbesserung der Kinderbetreuung;
- 0,3 Mrd. Euro für den Kinderbetreuungsausbau, wobei die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze nicht auf Flüchtlingskinder begrenzt ist;
- 1,0 Mrd. Euro als aufgestockte Kompensationsmittel für die Soziale Wohnraumförderung (Entflechtungsmittel);
- 1,3 Mrd. Euro als Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung zugunsten Asyl- und Schutzberechtigter sowie
- 0,09 Mrd. Euro infolge der unentgeltlichen Überlassung von Grundstücken zur Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen und Erstattung der den Bedarfsträgern entstandenen angemessenen und notwendigen Herrichtungskosten.

Darüber hinaus hat der Bund im Jahr 2018 weitere flüchtlingsbezogene Ausgaben von 15,5 Mrd. Euro getragen, an denen sich die Länder nicht beteiligten. In der Gesamtsumme enthalten sind nicht nur Mehrbelastungen durch die aktuelle Flüchtlingslage, sondern grundsätzlich alle Aufwendungen im Bundeshaushalt, die einen Bezug zur Flüchtlingsproblematik haben. Hierzu rechnet das BMF die Fluchtursachenbekämpfung (einschließlich bestimmter Entwicklungsprojekte und Bundeswehrmissionen), die im Jahr 2018 mit 7,9 Mrd. Euro zu Buche schlug.

Das finanzielle Engagement des Bundes zugunsten der Länder und Kommunen ist zwar zeitlich befristet, dürfte aber noch über mehrere Jahre laufen. Falls die Zahl der Flüchtlinge weiterhin rückläufig ist, sollte der Bund seine flüchtlingsbezogenen Leistungen überprüfen und entsprechend verringern. Bis dahin sollten sie möglichst nicht in Form von Umsatz- oder sonstigen Steueranteilen gewährt werden. Denn bei der Abgabe von Steuereinnahmen sind die Länder verfassungs- und haushaltsrechtlich grundsätzlich frei, für welche Aufgabe sie diese Einnahmen verwenden. Effektiver wäre es, wenn der Bund flüchtlingsbezogene Leistungen als finanzielle Zuweisungen bereitstellen würde, um einen vollständigen verwendungsgemäßen Mitteleinsatz sicherzustellen mit einem Mindestmaß an Steuerung und Kontrolle.

2.3 Demografischer Wandel

Neben der finanziellen Unterstützung für Länder und Kommunen muss der Bund die auskömmliche Finanzierung seiner eigenen Aufgaben im Auge behalten. Hierzu gehören insbesondere die durch die demografische Entwicklung bedingten Veränderungen und Herausforderungen einer alternden Gesellschaft. Derzeit halten sich die demografischen Mehrbelastungen im Bundeshaushalt noch in Grenzen. Dies wird sich aber spätestens dann ändern, wenn die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge das Ruhestandsalter erreichen. Der im Februar 2016 veröf-

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

fentlichte vierte Bericht des BMF zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen[27] weist Modellrechnungen aus, die von einem Konsolidierungsbedarf zwischen 1,2 und 3,8 % des BIP ausgehen.

2.3.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Vor allem im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung ist mit einem zunehmenden Ausgabedruck zu rechnen. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag" eingerichtet, die bis Anfang 2020 für die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung Vorschläge vorlegen soll. Dies betrifft die Zeit nach 2025. Es führt aber kein Weg daran vorbei, dass zügig Entscheidungen getroffen werden müssen, um die öffentliche und private Altersversorgung auf die anstehenden Herausforderungen einzustellen.

Dazu gehören in der öffentlichen Altersversorgung insbesondere

- die wachsende Zahl der Rentenbezieher bei gleichzeitigem Rückgang der Beitragszahler infolge einer sinkenden Erwerbsbevölkerung sowie
- die Übernahme zusätzlicher versicherungsfremder Leistungen[28], die durch die beiden Rentenpakete 2014 und 2018 geschaffen worden sind; hierzu zählen vor allem die sogenannten Mütterrenten I und II sowie die Rente ab 63.

Verschärft wird dieser Trend dadurch, dass – einer aktuellen Studie[29] zufolge – die große Mehrheit der sogenannten Babyboomer-Generation, also die heute 50 bis 64-jährigen (Jahrgänge 1955 bis 1969) möglichst früh in den Ruhestand treten will. Bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter von bald 67 Jahren wollen weniger als 10 % aller älteren Erwerbstätigen arbeiten.

Die private Altersversorgung muss demgegenüber die andauernde Niedrigzinsphase verkraften. Die niedrigen Zinsen entlasten einerseits die öffentlichen Haushalte, wirken sich andererseits äußerst negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus.

Im Bundeshaushalt treten die Tragfähigkeitsrisiken in der Rentenversicherung immer stärker zu Tage. Bei den Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sind im Finanzplanungszeitraum bis 2023 überproportionale Ausgabensteigerungen vorgesehen (vgl. Nr. 5.2).

27 Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen (www.tragfaehigkeit.de); der nächste Tragfähigkeitsbericht wird voraussichtlich noch im Jahr 2019 veröffentlicht.

28 Dies sind Leistungen, die der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebürdet werden, obwohl sie an Nichtversicherte gehen, nicht dem Versicherungszweck entsprechen oder nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße beitragsgedeckt sind; vgl. im Einzelnen: Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung – Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Juni 2011.

29 Bergische Universität Wuppertal, Lehrstuhl für Arbeitswissenschaft, leben in der Arbeit – lidA-Studie, Februar 2019. https://www.arbeit.uni-wuppertal.de/fileadmin/arbeit/lidA_Brosch%C3%BCre.pdf

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz vom 28. November 2018[30] wurden – neben Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten und einer Entlastung von Geringverdienern – folgende zwei Maßnahmen umgesetzt:

- die Einführung einer Niveausicherungsklausel von 48 %, mit der bis zum Jahr 2025 ein Rentenniveau, also die Relation zwischen der Höhe der Standardrente (45 Jahre Beitragszahlung auf Basis eines Durchschnittsverdienstes) und dem Entgelt eines Durchschnittsverdieners gewährleistet werden soll, und
- die Festlegung, dass der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 höchstens 20 % betragen darf (Beitragssatzgarantie).

Um die Beitragssatzgarantie einzuhalten, soll der Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den Jahren 2022 bis 2025 um jeweils 0,5 Mrd. Euro angehoben werden. Diese doppelte Haltelinie wird im Finanzplanungszeitraum voraussichtlich nur geringe Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben, da eine Unterschreitung des derzeitigen Rentenniveaus nach aktuellen Prognosen frühestens ab dem Jahr 2025 droht. Falls die Garantie über 2025 verlängert wird, könnte sie allerdings auf längerer Sicht erhebliche Risiken mit sich bringen. Denn der Bund trägt damit nicht nur das demografische Risiko, das aus einem Anstieg des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern resultiert. Er übernimmt zusätzlich auch das konjunkturelle Risiko, indem er die über der Haltelinie liegenden Beitragssatzsteigerungen abfängt, die bei einer schlechteren konjunkturellen Lage aus geringeren Beitragseinnahmen resultieren würden.

Bei Fortgelten der doppelten Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus wären damit erhebliche Zusatzbelastungen für den Bundeshaushalt verbunden, wenn nicht in der Rentenversicherung an anderer Stelle konsolidiert wird. Ansonsten droht als Konsequenz eine deutliche Erhöhung der fiskalischen Nachhaltigkeitslücke in der Rentenversicherung.[31]

Die Einführung der Grundrente ist im Haushaltsentwurf und im Finanzplan noch nicht enthalten, da die Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung andauern. Von deren Ergebnis wird abhängen, in welchem Umfang eine Grundrente auf die Rentenfinanzen und den Bundeshaushalt durchschlägt.

Die Frage, wie die wachsenden Lasten nachhaltig finanziert werden können, ist weiterhin ungeklärt. Wenn diese Finanzierungsfrage nicht bald angegangen wird, kommen allein aus dem Rentenbereich auf den Bund Lasten zu, die einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme und damit in der Konsequenz auch künftig tragfähige öffentliche Finanzen nachhaltig gefährden. Es bleibt abzuwarten, ob die oben erwähnte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag" hierzu bis Anfang 2020 geeignete Vorschläge vorlegen wird.

30 BGBl. I 2018, S. 2016.
31 Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2018 (Juni 2018), Pressemitteilung vom 19. Juni 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.3.2 Pensionssysteme des Bundes

Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung dürften die übrigen vom Bundeshaushalt finanzierten Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes, relativ stabil bleiben.[32] Zudem hat der Bund für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger Vorsorge getroffen, indem er die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes" und „Versorgungsfonds des Bundes" geschaffen hat:

- Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage" erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2032 von Versorgungsausgaben zu entlasten.[33] Ende 2018 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 12,9 Mrd. Euro (Ende 2017: 12,1 Mrd. Euro).[34]
- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds" sollte ursprünglich ab dem Jahr 2020 anteilig die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle Berechtigten erbringen, die ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellt wurden.

  Der Beginn der Entnahme aus dem Versorgungsfonds soll auf das Jahr 2030 verschoben werden. Aufgrund der Altersstruktur der Betroffenen werden bis 2020 nur wenige der seit dem Jahr 2007 eingestellten Bundesbediensteten in den Ruhestand versetzt. Erst im Jahr 2030 wird eine ausreichende Zahl von Fällen erreicht, sodass sich das noch einzurichtende Erstattungsverfahren rentiert.[35]

  Die Höhe der Zuweisungssätze aus dem Bundeshaushalt ist in § 1 Absatz 1 der Versorgungsfondszuweisungsverordnung[36] festgelegt. Da die Entnahme später beginnt und der Versorgungsfonds weiter anwächst, ist eine erneute Überprüfung der Zuweisungssätze erst zum 1. Januar 2025 notwendig.

  Ende 2018 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 4,6 Mrd. Euro (Ende 2017: 3,8 Mrd. Euro).[37]

Die beiden Sondervermögen tragen dazu bei, dass die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich auf die Zukunft verlagert wird. Allerdings sind die geleisteten Beiträge bislang noch überschaubar. Finanzwirtschaftlich wären stärkere Anstrengungen geboten, um künftige Bundeshaushalte spürbarer zu entlasten. Denn ungeachtet eines vermutlich geringen Anwachsens der jähr-

32 Finanzplan des Bundes bis 2023, Tabelle 7: Versorgungsausgaben des Bundes bis 2050: Danach sollen die Versorgungsausgaben – im Wesentlichen bedingt durch den Rückgang der Versorgungsberechtigten aus den ehemaligen Bahn- und Postunternehmen – nur geringfügig steigen: von 22,7 Mrd. Euro (2019) auf 23,6 Mrd. Euro (2023).

33 Der Beginn der Mittelentnahme wurde von 2018 auf das Jahr 2032 verschoben, weil die Versorgungsempfängerzahl noch längere Zeit auf hohem Niveau bleiben und der Höchststand erst gegen 2035 eintreten soll – Artikel 1 Nummer 6 des Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Januar 2017, BGBl. I S. 17.

34 Vermögensrechnung des Bundes 2018, Anlagen, S. 60.

35 Vgl. S. 93 und 162 des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung der Strukturen des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften, www.bmi.bund.de, Bundestagsdrucksache 19/13396.

36 Versorgungsfondszuweisungsverordnung vom 11. April 2007 (BGBl. I S. 549), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Januar 2017, BGBl. I S. 17.

37 Vermögensrechnung des Bundes 2018, Anlagen, S. 59.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

lichen Versorgungsausgaben sind die Rückstellungen für künftige Pensionszahlungen des Bundes erheblich: Zum Jahresende 2018 betrugen sie für Pensionsleistungen 567,0 Mrd. Euro.[38] Hinzu kommen Rückstellungen für Beihilfeleistungen an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von 190,8 Mrd. Euro.[39] Wird der in den „Standards staatlicher Doppik" vorgesehene (höhere) Diskontsatz zugrunde gelegt, wären die Rückstellungen etwas geringer: 501,6 Mrd. Euro und 163,2 Mrd. Euro.

2.3.3 Soziale Pflegeversicherung

Der demografiebedingte Anstieg der Leistungen im Bereich der sozialen Pflegeversicherung findet bislang keinen Niederschlag im Bundeshaushalt. Für das laufende Jahr 2019 wird ein höheres Ausgabevolumen gegenüber dem Jahr 2018 (41,3 Mrd. Euro) erwartet. Das Defizit im Jahr 2018 lag auf dem Rekordwert von 3,55 Mrd. Euro. Durch die vorgenommenen Leistungsausweitungen und -verbesserungen in der Pflege dürfte der Druck auf eine weitere Erhöhung des Beitragssatzes von 3,05 % (Kinderlose ab 23 Jahre: 3,3 %) steigen.

Zur nachhaltigen Stützung der Sozialen Pflegeversicherung wird von einigen Ländern daher die Einführung eines Bundeszuschusses[40] gefordert, um den Beitragsanstieg abzumildern und die Finanzierung der Pflege auf mehr Schultern zu verteilen. Nicht zuletzt mit Blick auf die steigende Zahl an älteren Menschen, die auf eine stationäre Pflege und Unterbringung angewiesen sind (2018: rund 780 000 stationär versorgte Leistungsbezieher)[41], gibt es akuten Handlungsbedarf. Denn mittlerweile verlangen die Pflegeheime von ihren Bewohnern monatliche Eigenanteile (bei Pflegebedürftigen nach Abzug der Pflegesätze) von durchschnittlich mehr als 1 800 Euro. In Nordrhein-Westfalen liegt der Eigenanteil sogar bei über 2 300 Euro.[42] Eigenanteile von 2 500 bis 3 000 Euro pro Person sind keine Seltenheit. Der Grund dafür ist die bisherige Finanzierungskonstruktion innerhalb der Pflegeversicherung, die nur einen Zuschuss auf die anfallenden Pflegekosten übernimmt und Höchstbeträge festlegt. Diese Kosten übersteigen die Renten und privaten Alterssicherungsrücklagen vieler Heimbewohner. Bislang hat die Finanzpolitik auf die Frage, ob und wie diese gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen zumindest abgemildert werden können, keine überzeugenden Lösungskonzepte vorgelegt.[43]

---

38 Vermögensrechnung des Bundes 2018, Nr. 4.4.1 (S. 28–29).

39 Vermögensrechnung des Bundes 2018, Nr. 4.4.2 (S. 30–32); unter Zugrundelegung eines Anteils der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von 53,2 % an den Gesamtbeihilferückstellungen (Tabelle 18).

40 Bundesratsinitiative der Länder Hamburg, Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein, Bundesratsdrucksache 106/19.

41 Ambulant versorgt werden in der sozialen Pflegeversicherung rund 2,9 Millionen Leistungsbezieher (Ende 2018); die Zahl der Leistungsbezieher aus der privaten Pflegeversicherung beträgt insgesamt 211 582 (Stand: Ende 2017).

42 Darunter fallen neben den reinen Pflegekosten die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie eine Beteiligung an den Investitionskosten und den Ausbildungskosten; vgl. Antwort der Bundesregierung „Finanzielle Überlastung der Menschen in Pflegeheimen", Bundestagsdrucksache 19/1572, Anlage 2 mit Übersicht über durchschnittliche Pflegesätze (Stand: Juli 2015); Ergebnisse der Erhebung des Verbands der Privaten Krankenversicherungen von Mitte 2018.

43 Einen deutlich höheren Finanzbedarf prognostiziert für 2021 u. a. der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates – vgl. 11. Stellungnahme vom 7. Juni 2019; Bundestagsdrucksache 19/11338, S. 12; ebenso: Stiftung Marktwirtschaft, Generationenbilanz Update 2019: „Umsteuern in der Pflegeversicherung unerlässlich", Pressemitteilung vom 3. Juli 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.4 Infrastruktur

Die Stärkung der Investitionen mit besonderem Blick auf die Infrastruktur (Verkehr, Wohnungsbau, Digitales, Schulen) gehört zu den zentralen Handlungsfeldern in der laufenden Wahlperiode. Im Haushaltsentwurf 2020 einschließlich seiner Ergänzung sind 41,7 Mrd. Euro und im Finanzplan jeweils 39,8 Mrd. Euro jährlich für Investitionen vorgesehen. Darüber hinaus stellt der Bund den Ländern die ab dem Jahr 2020 wegfallenden investiven Kompensationsmittel für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung, des Hochschulbaus, des ÖPNV und des kommunalen Straßenbaus auf anderem Wege zur Verfügung: Der Ausgleich erfolgt im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, u. a. durch dauerhaft höhere Umsatzsteueranteile der Länder. Es ist zu hoffen, dass sie diese für zusätzliche Investitionen verwenden.

Die Bundesmittel für Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße) sollen nach dem Haushaltsentwurf im Jahr 2020 gegenüber dem bisherigen Finanzplan um 1,8 Mrd. Euro auf 16,3 Mrd. Euro steigen. Bis zum Jahr 2023 ist ein weiterer Aufwuchs auf 17,2 Mrd. Euro vorgesehen. Diese Prioritätensetzung unterstützt der Bundesrechnungshof. Er hat bereits im Jahr 2015 festgestellt, dass es bei den Verkehrsinvestitionen erheblicher zusätzlicher finanzieller Anstrengungen bedarf. Der Erhaltungszustand aller Verkehrsträger muss nachhaltig verbessert und den wachsenden verkehrstechnischen Anforderungen angepasst werden.[44]

Im Bereich der Straße könnte die Finanzierung stärker am Grad der Nutzung der Infrastruktur ausgerichtet werden. Dies wird bei der streckenabhängigen Lkw-Maut bereits seit Jahren erfolgreich umgesetzt. Mit der im Jahr 2015 vom Gesetzgeber beschlossenen Infrastrukturabgabe für Pkw sollte die Idee der Nutzerfinanzierung weiter gestärkt werden. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 18. Juni 2019[45] stellt die Abgabe allerdings wegen der für Inländer geplanten Entlastung bei der Kfz-Steuer eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar und verstößt gegen europarechtliche Grundsätze des freien Warenverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs. Zudem unterlag die Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe einer Reihe von Mängeln und Unzulänglichkeiten.[46] Als Folge des vom EuGH gestoppten Vorhabens fehlen im Finanzplan bis zum Jahr 2023 noch enthaltene Netto-Einnahmen[47] von 1,1 Mrd. Euro für die Finanzierung von Verkehrsinvestitionen. Zudem ist mit Schadensersatzforderungen in bislang unbekannter Höhe seitens der bereits beauftragten Betreiberfirmen zu rechnen, die der Steuerzahler zu tragen hätte.

44 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015 (www.bundesrechnungshof.de).
45 Rechtssache C -591/17.
46 Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen vom 23. Oktober 2015 (www.bundesrechnungshof.de).
47 Geplante Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe abzüglich geplanter Erstattungen der Abgabe an inländische Pkw-Halter über die Kraftfahrzeugsteuer.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Verkehrsinvestitionen vorrangig für die Substanzerhaltung des Bestandsnetzes einzusetzen. Bei dem Bestandsnetz Schiene wird die noch abzuschließende Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV) ab dem Jahr 2020 zu einem Anwachsen der Bundeszuwendungen führen. Für den Zeitraum 2020 bis 2029 hat der Bund insgesamt 51,4 Mrd. Euro als Infrastrukturbeitrag eingeplant. Dies ist eine deutliche Steigerung gegenüber der LuFV II, die bei einer fünfjährigen Laufzeit von 2015 bis 2019 hierfür 16,6 Mrd. Euro vorsah. Nach wie vor ist es aber nicht möglich, einen aussagekräftigen Zusammenhang zwischen den von der Deutschen Bahn AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen verwendeten Bundesmitteln und dem Erreichen der in der LuFV vereinbarten Qualitätsziele herzustellen. Darüber hinaus will der Bund die gezahlten Dividenden der Deutsche Bahn AG als weitere Bundeszuwendungen für Ersatzinvestitionen zur Verfügung stellen. Vordringlicher Handlungsbedarf besteht bei dem investitionsintensiven Gewerk „Brücken". Dort steigen das Durchschnittsalter und damit der Investitionsbedarf stetig an.

Bei der digitalen Infrastruktur steht das im Haushaltsjahr 2018 errichtete neue Sondervermögen „Digitale Infrastruktur" im Vordergrund. Die hierfür im Nachtragshaushalt 2018 veranschlagte Anschubfinanzierung von 2,4 Mrd. Euro wird durch die Einnahmeerlöse aus der Versteigerung der 5G-Mobilfunkfrequenzen um 6,6 Mrd. Euro verstärkt. Davon sollen 30 % für den „DigitalPakt Schule" eingesetzt werden. 70 % sollen in den Gigabitnetzausbau fließen. Die Mittel für den „DigitalPakt Schule" werden allerdings mit zeitlicher Verspätung abfließen, da die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern erst im Mai 2019 abgeschlossen wurde.

Der stockende Mittelabfluss im Investitionsbereich ist ein grundsätzliches Problem. Allein für die oben angegebenen Verkehrsinvestitionen belaufen sich die Ausgabereste nach Angaben der Bundesregierung auf 3,5 Mrd. Euro. Insgesamt liegen die zum Jahresende 2018 ins Jahr 2019 übertragbaren Investitionsmittel für Baumaßnahmen (Straßen, Wasserstraßen) bei über 1,0 Mrd. Euro und für die sonstigen Investitionen (z. B. Zuweisungen und Zuschüsse an Länder und die Deutsche Bahn AG) bei 7,3 Mrd. Euro. Hinzu kommen übertragbare Investitionsmittel bei den flexibilisierten Ausgaben von 1,5 Mrd. Euro.[48]

Erschwert wird die zeitnahe Mittelverwendung nicht zuletzt dadurch, dass die Länder und Kommunen erhebliche Probleme haben, die an sie ausgereichten Mittel zügig für den vorgesehenen Verwendungszweck einzusetzen. Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 29. November 2018 soll bewirken, dass diese Verfahren effizienter gestaltet werden und deren Dauer verringert wird. Es wird sich zeigen, ob dieser gesetzliche Schritt dazu beitragen kann, die Umsetzung verkehrlicher Investitionen nachhaltig zu beschleunigen.

48 Vgl. Haushaltsrechnung 2018, Band 1, Übersicht Nr. 4.3.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bund und Länder haben sich im Jahr 2017 im Zuge der Neuregelung ihrer Finanzbeziehungen darauf geeinigt, die Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverantwortung zu überführen. Die Reform soll zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabenwahrnehmung führen. Die Transformationsphase bis zur Aufnahme des Wirkbetriebs durch den Bund bzw. die von ihm gegründete Gesellschaft soll spätestens bis zum 31. Dezember 2020 abgeschlossen sein. Innerhalb dieser Phase kommen auf den Bund zusätzliche Lasten insbesondere durch die Übernahme von Personal der bisherigen Landesverwaltungen zu. Bund und Länder sollten die erforderlichen gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Maßnahmen schnell und entschlossen umsetzen, damit der Wirkbetrieb wie geplant aufgenommen werden kann.

2.5 Abbau des Solidaritätszuschlags

Eine erhebliche Herausforderung ergibt sich mit Blick auf die vorgesehene teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags, dessen Aufkommen im Haushaltsentwurf 2020 mit 20,0 Mrd. Euro veranschlagt ist. Dabei orientieren sich der Haushaltsentwurf und der neue Finanzplan an den im Koalitionsvertrag getroffenen Aussagen der Regierungskoalition. Diese sehen vor, ab dem Jahr 2021 mittlere und untere Einkommen beim Solidaritätszuschlag zu entlasten. Mit dem vom Bundeskabinett am 21. August 2019 beschlossenen Gesetzentwurf[49] setzt die Bundesregierung diese Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag um.

Als Entlastungsvolumen sind laut Gesetzentwurf im Jahr 2021 9,8 Mrd. Euro, im Jahr 2022 11,3 Mrd. Euro und im Jahr 2023 11,7 Mrd. Euro vorgesehen. Im Übrigen soll der Solidaritätszuschlag über das Ende des Finanzplanungszeitraums hinaus unverändert fortgeführt werden. Dies würde bedeuten, dass rund die Hälfte seines bisherigen Aufkommens weiterhin in die Bundeskasse fließt. Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) die Bundesregierung dahingehend beraten, dass der Solidaritätszuschlag vollständig und zügig abgeschafft werden sollte.[50] Denn mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II zum Ende 2019 unterliege die weitere Einziehung des Solidaritätszuschlags hohen verfassungsrechtlichen Risiken.[51] Es bestehe die Gefahr, dass der Bund – wie im Fall der Kernbrennstoffsteuer – zu milliardenschweren Steuerrückzahlungen verurteilt wird.[52] Das Vorsichtsprinzip gebiete es, planerische Vorsorge für einen zeitnahen und vollständigen Abbau

49 Bundestagsdrucksache 19/14103.
50 Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 4. Juni 2019 über den Abbau des Solidaritätszuschlags – Rechtliche und finanzwirtschaftliche Aspekte (www.bundesrechnungshof.de); vgl. dazu auch: 11. Stellungnahme des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG vom 7. Juni 2019; Bundestagsdrucksache 19/11338, S. 15.
51 So auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, WD-3000-099/19.
52 Dazu: Bemerkungen 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.3.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des Solidaritätszuschlags zu treffen. Dies sehen der Haushaltsentwurf 2020 und der Finanzplan nicht vor.

Der vollständige Verzicht auf die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag würde allerdings ein Loch in die Finanzplanung des Bundes reißen. Nach Einschätzung des BWV wäre es trotzdem – auch mit Blick auf die Vorgaben der Schuldenregel – möglich, zumindest bis zum Ende des neuen Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 einen vollständigen Abbau umzusetzen. Zur Kompensation der Mindereinnahmen gegenüber der aktuellen Finanzplanung hat der BWV Vorschläge unterbreitet. Sie betreffen insbesondere eine kritische Überprüfung der Bundesleistungen für Aufgaben der Länder und Kommunen sowie eine Rückführung der vielfältigen Steuervergünstigungen (vgl. Nr. 2.10). Ggf. könnte zur Vermeidung von Einnahmeverlusten der Einkommensteuertarif umgestaltet werden. Soweit die im Koalitionsvertrag angestrebte Spreizung der Einkommensteuerbelastung beibehalten werden soll, ist der zur Finanzierung der Deutschen Einheit eingeführte Solidaritätszuschlag hierfür jedenfalls das falsche Instrument.

2.6 Internationale Finanzierungszusagen

Die gegenüber internationalen Partnern abgegebenen finanzwirksamen Zusagen rufen zusätzliche Risiken hervor.

Auf ihrem Gipfeltreffen in Wales vom 4. bis 5. September 2014 haben die Mitglieder des Nordatlantikpakts (NATO) das Ziel formuliert, die realen Verteidigungsausgaben in Relation zum BIP zu erhöhen und sich innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von 2,0 % des BIP zuzubewegen. Dadurch sollen die NATO-Fähigkeitenziele erreicht und die Fähigkeitslücken der NATO geschlossen werden. Seither haben die Regierung der USA sowie weitere Stimmen aus dem NATO-Verbund Deutschland mehrfach aufgefordert, dieser Verpflichtung nachzukommen. Zwar entfaltet diese Zielvorgabe nach überwiegender Auffassung keine rechtliche Bindungswirkung, sondern stellt eine politische Absichtserklärung dar.

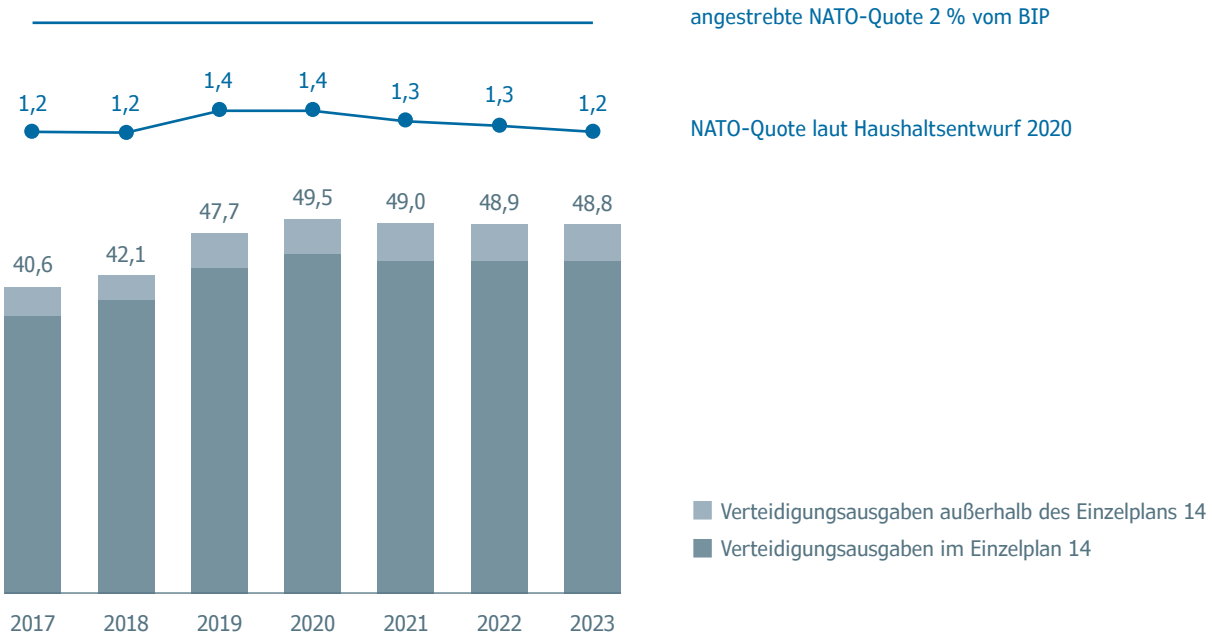
Ungeachtet dessen strebt die Bundesregierung nach ihren eigenen Ankündigungen für das Jahr 2024 eine Quote von 1,5 % des BIP an. Der neue Finanzplan bis zum Jahr 2023 bildet dieses Ziel indessen nicht ab: Der Plafond des Einzelplans 14 und die weiteren für die Quote relevanten Verteidigungsausgaben verfehlen im letzten Finanzplanungsjahr 2023 auf Grundlage der aktuellen Projektionen für das nominale BIP den Zielkorridor deutlich (vgl. Abbildung 3a). Eine Quote von 1,5 % des BIP im Haushalt 2024 dürfte auf dieser Planungsbasis nicht realisierbar sein.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 3a

Entwicklung der Verteidigungsausgaben in Abgrenzung zur NATO-Quote

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:
Haushalt 2020: 1,39 % des BIP bei Einbeziehung der Mittel für Krisenbewältigung, Wiederaufbau und Infrastruktur im Einzelplan 23; für die NATO-Quote relevante sonstige Verteidigungsausgaben in den Jahren 2021 bis 2023 sind auf Basis des Jahres 2020 grob geschätzt; das Gleiche gilt für daraus folgende NATO-Quote.

Eine weitere Annäherung an 2,0 % des BIP würde nochmals erhebliche zusätzliche finanzielle Anstrengungen erfordern. Es bleibt abzuwarten, ob tatsächlich – wie im Koalitionsvertrag angekündigt[53] – zusätzlich entstehende Haushaltsspielräume prioritär dafür genutzt werden, um dem in der NATO vereinbarten Zielkorridor zu folgen.

Im Jahr 2005 sagte die Bundesregierung zu, die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ODA („Official Development Assistance") stufenweise auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens[54] (BNE) zu steigern. Zu Beginn der 18. Wahlperiode (2013) lagen die Ausgaben noch bei 0,42 %, im Jahr 2017 erreichte die ODA-Quote nach Schätzungen der OECD

53 S. 145 des Koalitionsvertrags.

54 Das Bruttonationaleinkommen (BNE; früher: Bruttosozialprodukt) unterscheidet sich vom BIP dadurch, dass für das BIP das Inlandskonzept greift, während für das BNE das Inländerkonzept gilt. Beim Inländerkonzept fließen Personen, die nach ihrem Arbeitsort einem anderen Wirtschaftsbereich zugerechnet werden (im Ausland arbeitende Inländer) in die Leistungsberechnung mit ein, während im Wirtschaftsbereich arbeitende Personen, die nach ihrem Wohnort einem anderen Wirtschaftsbereich zugeordnet werden (im Inland arbeitende Ausländer), unberücksichtigt bleiben. Das BNE weicht um rund 1 bis 2 Prozentpunkte vom BIP ab (Bsp.: BNE 2017: 3 346,3 Mrd. Euro; BIP 2017: 3 277,3 Mrd. Euro).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) mit 0,66 % fast die zugesagten 0,7 %. Zu diesem Anstieg trug nicht zuletzt die Berücksichtigung von Leistungen im Inland für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern bei (ODA-Quote ohne Inlandsflüchtlingskosten: 0,5 %). Den Hauptbeitrag zu den staatlichen Aufwendungen für ODA leisten der Einzelplan 23 sowie Teile der Einzelpläne 05 und 16.[55]

Nach den Angaben der Bundesregierung in der Kabinettvorlage zum Haushaltsentwurf 2020 wird die ODA-Quote bei 0,51 % des BNE ohne Inlandsflüchtlingskosten liegen. Die in der Ergänzung zum Haushaltsentwurf 2020 vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben von 500 Mio. Euro zur internationalen Klimafinanzierung sind hierbei allerdings noch nicht berücksichtigt. Ausweislich des neuen Finanzplans werden die oben angeführten Einzelplanplafonds im Jahr 2023 nominal unterhalb der Ansätze im Haushaltsentwurf 2020 liegen. Bei dem für die Quote wichtigsten Einzelplan 23 soll der Rückgang immerhin 0,9 Mrd. Euro betragen. Da das BNE – wie das BIP – nach den Projektionen steigen wird, könnte sich die deutsche ODA-Quote merklich verringern (vgl. Abbildung 3b).

Wenn die Bundesregierung die Quote in einem überschaubaren Zeitraum erfüllen will, müsste sie bei der Fortschreibung der Finanzplanung nachbessern. Dies geschah auch seit dem Jahr 2014 – allerdings erst in den Haushaltsaufstellungsverfahren. Es kam zu Mittelaufstockungen im Einzelplan 23, obwohl in den jeweils vorhergehenden Finanzplänen Ausgabenrückgänge vorgesehen waren. Ungeachtet dieses Tatbestands besteht bei aktueller Betrachtung eine Haushaltslücke.

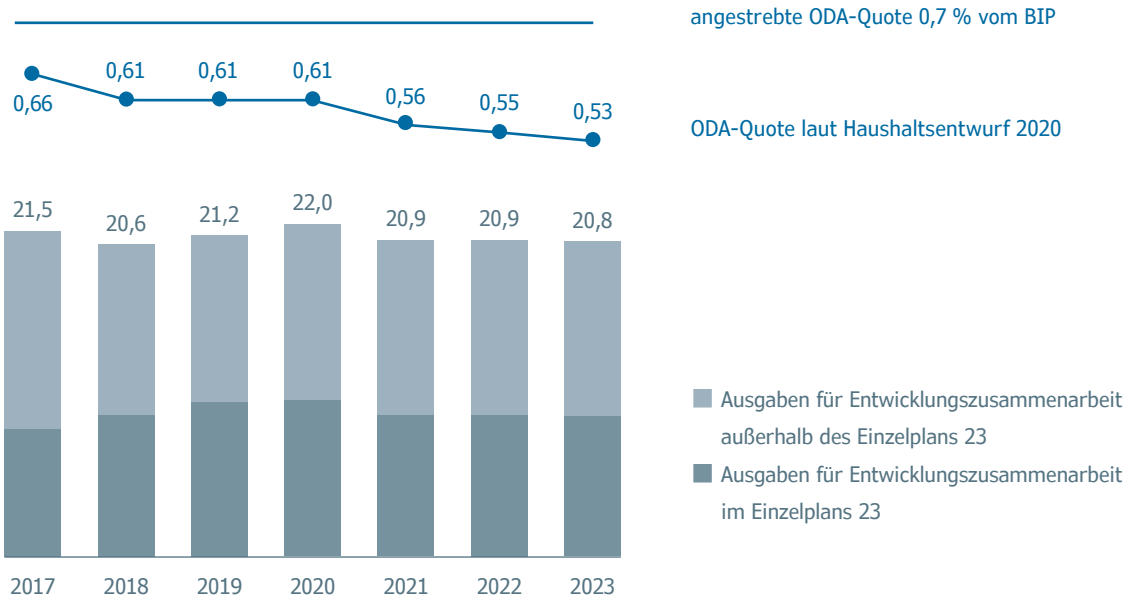
55 Daneben werden auch Leistungen der Länder und Kommunen in die ODA-Quote einbezogen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 3b

Entwicklung der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit in Abgrenzung zur ODA-Quote

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:
BIP als Bezugsgröße verwendet, da BNE-Daten nicht vorliegen (dazu: Fn. 54); einschließlich Inlandsflüchtlingskosten; Haushalt 2020 (ohne Ergänzung): 0,51 % des BNE ohne Einbeziehung der Inlandsflüchtlingskosten; sonstige ODA-relevante Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2021 bis 2023 sind auf Basis des Jahres 2020 grob geschätzt; das Gleiche gilt für die daraus folgende ODA-Quote.

2.7 Hohe Globale Minderausgaben (GMA)

Um den Haushaltsentwurf 2020 auszugleichen, ist es notwendig, die GMA gegenüber dem Soll 2019 (–1,4 Mrd. Euro) heraufzusetzen. Ihr Gesamtvolumen beläuft sich auf –5,1 Mrd. Euro. Das sind 1,4 % des Brutto-Haushaltsvolumens[56] und damit eine deutliche Steigerung gegenüber dem Soll 2019 von 0,4 % (vgl. Tabelle 6). Den wesentlichen Anteil daran bildet eine im Einzelplan 60 veranschlagte „Bodensatz" GMA von 1 % der Gesamtausgaben. Veranschlagt sind –3,7 Mrd. Euro. Es ist davon auszugehen, dass dieser Betrag nicht innerhalb des Einzelplans 60, sondern in den Facheinzelplänen zu erwirtschaften ist. Die dort ausgebrachten weiteren GMA von zusammen –1,4 Mrd. Euro umfassen einen Teil des Konsolidierungsbeitrags von 1,25 Mrd. Euro, den die Ressorts nach Darstellung der Bundesregierung angesichts der schwierigeren Haushaltslage erbringen. In einigen Einzelplänen sind die GMA bereits durch Absenkung von Ausgabeansätzen aufgelöst worden, sodass sie nicht mehr ausgewiesen werden.

56 Das Brutto-Haushaltsvolumen entspricht der Summe aller Einzelansätze ohne Berücksichtigung der GMA.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 6

GMA in den Haushalten 2019 und 2020

Globale Minderausgaben (GMA) im Jahr	2019	2019	2020	2020	2020	2020	2020
	Höhe	Plafonds-anteil[a]	Bodensatz-GMA	Konsolidie-rungs-GMA	Sonstige GMA[b]	Summe GMA[c]	Plafonds-anteil[a]
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro				in %
Epl. 01	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 02	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 03	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 04	–5,0	*0,2*		–1,4	–4,9	–6,3	*0,2*
Epl. 05	–76,4	*1,3*		–37,9	–60,0	–97,9	*1,7*
Epl. 06	–66,6	*0,4*		–61,4	–65,1	–126,4	*0,8*
Epl. 07	0,0			–5,8	–1,5	–7,3	*0,8*
Epl. 08	–1,6	*0,02*		0,0	0,0	0,0	
Epl. 09	–111,4	*1,3*		–41,7	–57,3	–99,1	*1,1*
Epl. 10	–74,3	*1,2*		–107,9	–2,7	–110,6	*1,7*
Epl. 11	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 12	–119,5	*0,4*		–72,2	–93,0	–165,1	*0,6*
Epl. 14	0,0			–184,1	0,0	–184,1	*0,4*
Epl. 15	0,0			–10,4	0,0	–10,4	*0,1*
Epl. 16	–42,4	*1,8*		–5,3	–19,8	–25,1	*1,0*
Epl. 17	–50,0	*0,5*		–16,7	0,0	–16,7	*0,1*
Epl. 20	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 21	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 23	–76,4	*0,7*		–22,8	–42,2	–64,9	*0,6*
Epl. 30	–436,5	*2,3*		–82,5	–413,5	–496,0	*2,7*
Epl. 32	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 60	–350,0	*2,3*	–3 719,1	0,0	0,0	–3 719,1	*23,6*
Insgesamt	**–1 410,1**	*0,4*	**–3 719,1**	**–649,8**	**–760,0**	**–5 128,9**	***1,4***

Erläuterungen: Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 1.
a Bezogen auf die Bruttoausgaben (Summe der Einzelansätze ohne GMA).
b Mit anderem Rechtsgrund (u. a. GMA infolge § 6 Absatz 11 HG 2016; einzelplanspezifische Gründe wie z. B. im Epl. 30).
c Unter Berücksichtigung der Globalen Mehrausgaben (0,75 Mrd. Euro) ergibt sich im Haushaltsentwurf 2020 ein Saldo von –4,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 10).

Die „Bodensatz" GMA soll auch in den nachfolgenden Haushalten des Finanzplanungszeitraums ausgebracht werden. Ebenso soll der Konsolidierungsbeitrag von 1,25 Mrd. Euro fortgeschrieben werden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

GMA sind Ausdruck einer unvollständigen Haushaltsplanung. Sie zeigen Konsolidierungsnotwendigkeiten auf, die bislang nicht durch Einsparentscheidungen konkretisiert sind. Sie signalisieren, dass der Haushaltsplan „auf Kante genäht ist".

Die Bundesregierung verweist darauf, dass die „Bodensatz" GMA durch entsprechend hoch ausfallende Minderausgaben nach den Erfahrungen der letzten Haushalte ohne Probleme erwirtschaftet werden könne. Dies mag sein; richtig ist aber auch, dass die vorherige Abschöpfung des „Bodensatzes" über eine GMA den Haushaltsvollzug erschweren kann, da dieser „Bodensatz" z. B. für die haushaltsmäßige Deckung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben fehlt. Zudem beeinträchtigen GMA in dieser Größenordnung die Transparenz des Haushalts, da die Summe der Einzelansätze (364,9 Mrd. Euro) deutlich über dem Haushaltsoll (359,8 Mrd. Euro) liegt. Letztlich bedeuten solche GMA auch, dass das Parlament sein Budgetrecht nicht vollständig ausschöpft, sondern teilweise an die Exekutive abtritt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, in den Haushaltsberatungen das Volumen der GMA durch konkrete Kürzungen bei den Einzelansätzen zu verringern. Diese Empfehlung gilt auch für die Fortschreibung des Finanzplans im nächsten Jahr.

2.8 Herausforderungen auf europäischer Ebene

2.8.1 Europäische Staatsschuldenkrise

Von den Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise ist der Bundeshaushalt an folgenden Stellen betroffen:

- Der Bund hat sich an den verschiedenen Stützungsmaßnahmen durch Garantiezusagen und Einzahlungen beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beteiligt (vgl. Nr. 2.8.3). Das ESM-Ausleihvolumen (500 Mrd. Euro) war zum Stichtag 31. März 2019 zu rund 18 % durch die Programmländer Griechenland, Spanien und Zypern gebunden.
- Im Bundeshaushalt sind Zahlungen veranschlagt, die Deutschland als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands leistet. Grundlage hierfür ist ein Beschluss der Mitgliedstaaten des Euroraums von Ende 2012. Danach sollen ab dem Haushaltsjahr 2013 die auf die nationalen Zentralbanken entfallenden Erträge aus dem Halten griechischer Staatsanleihen im Rahmen des sogenannten Securities Market Programme (SMP) an Griechenland abgeführt werden. In den Haushaltsjahren 2013 und 2014 führte Deutschland 599 bzw. 532 Mio. Euro an ein entsprechendes Sonderkonto des ESM ab. Diese mit dem zweiten Hilfsprogramm verbundenen Zahlungen wurden mit Auslaufen des Programms gestoppt. Die Eurogruppe hat im Juni 2018 die Fortführung der Zahlungen beschlossen. Im Haushalt 2019 sind hierfür 230,9 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht dem rechnerischen Gegenwert der SMP-Gewinne des Jahres 2017. Für die Haushaltsjahre 2020 bis 2022 sind nach einer aktualisierten Schätzung der SMP-Gewinne weitere Abführungen Deutschlands von insgesamt 610 Mio. Euro vorgesehen.[57]

57 Dazu im Einzelnen: Unterrichtung durch das BMF „Griechenland: Technische Umsetzung der mittelfristigen schuldenbezogenen Maßnahme Fortführung der Abführung des Gegenwerts der SMP-Gewinne", Bundestagsdrucksache 19/6365 vom 10. Dezember 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Die Deutsche Bundesbank hat in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 sowie 2016 bis 2018 die Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken, insbesondere aus ihren Wertpapierankaufprogrammen, in mehreren Schritten erhöht.[58] Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an den Bundeshaushalt geringer ausgefallen.

Vor allem im Hinblick auf die Unterstützung Griechenlands sind zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt nicht auszuschließen. Ob und in welchem Umfang sie eintreten werden, hängt vom Erfolg der griechischen Reformanstrengungen ab. Griechenland hat durch drei Hilfsprogramme Finanzhilfen zu günstigen Konditionen erhalten (vgl. Nr. 8.3). Im August 2018 ist das dritte – durch den ESM finanzierte – Hilfsprogramm ausgelaufen. Von den bis zu 86 Mrd. Euro des ESM-Programmvolumens erhielt Griechenland ESM-Darlehen in Höhe von insgesamt 61,9 Mrd. Euro. Im Jahr 2017 hat Griechenland eine Rückzahlung in Höhe von 2,0 Mrd. Euro geleistet. Damit beträgt das ausstehende Finanzhilfevolumen aktuell (Stand: 31. März 2019) noch 59,9 Mrd. Euro. Zum Ende des Hilfsprogramms verwies die Bundesregierung unter Bezug auf die Kennzahlen des Jahres 2017 sowie die in der Eurogruppe beschlossenen umfänglichen Schuldenerleichterungen auf Schuldentragfähigkeitsanalysen, nach denen es Griechenland gelingen kann, seine Staatsschuldenquote in den nächsten Jahren deutlich zu reduzieren. Dafür seien allerdings eine Fortführung des eingeschlagenen Reformkurses inklusive der von Griechenland entwickelten Wachstumsstrategie und eine Beibehaltung der nachhaltigen Haushaltspolitik notwendig.[59] Es bleibt zu hoffen, dass dies gelingt; anderenfalls müssten die durch die Zinsstundungen und Tilgungsstreckungen bereits wertmäßig gefallenen Rückzahlungsforderungen wohl weitgehend abgeschrieben werden.

2.8.2 Künftige Finanzierung des EU-Haushalts

Die EU-Kommission hat am 2. Mai 2018 einen Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 veröffentlicht. Demnach will sie das Gesamtvolumen der Ausgaben der Europäischen Union von derzeit 1 % des Bruttonationaleinkommens der 28 EU-Mitgliedstaaten auf 1,11 % des Bruttonationaleinkommens der – im Fall des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs – verbleibenden 27 EU-Mitgliedstaaten festlegen. Die Finanzierung des fehlenden britischen Beitrags sowie neuer prioritärer EU-Ziele soll außerdem teilweise durch Einsparungen in den bisherigen „traditionellen" Ausgabebereichen sichergestellt werden.
Die Abstimmungen zum MFR sowie zur Gestaltung der spezifischen Ausgabenbereiche dauern noch an. Da auch zwei Jahre nach der Volksabstimmung über den

58 Die Wagnisrückstellung lag zum Jahresende 2012 bei 14,4 Mrd. Euro. Für den Jahresabschluss 2015 senkte die Deutsche Bundesbank die Wagnisrückstellung um 0,8 auf 13,6 Mrd. Euro ab. Für die Abschlüsse 2016 bis 2018 erhöhte sie die Rückstellungen schrittweise bis auf 17,9 Mrd. Euro.

59 Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz", Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018, S. 4-5. Nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes sieht die Bundesregierung bislang keinen Anlass für eine abweichende Einschätzung.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Brexit (Juni 2016) noch nicht feststeht, wann das Vereinigte Königreich die Europäischen Union verlässt, bleiben die Auswirkungen auf die Höhe des künftigen deutschen EU-Beitrags offen. Auf Basis des Kommissionsvorschlags wäre jedoch von einer signifikanten Erhöhung auszugehen. In ihrer Finanzplanung legt die Bundesregierung einen Anstieg der jährlichen deutschen Abführungen zum EU-Haushalt auf 46,0 Mrd. Euro bis zum Jahr 2023 zugrunde (vgl. Tabelle 7). Gegenüber dem Soll 2019 würden die Abführungen damit immerhin um fast 10 Mrd. Euro steigen.

Tabelle 7

EU-Abführungen

Jahr	Mehrwert-steuer-Eigenmittel	BNE-Eigenmittel	Zölle	Zucker-abgaben	Gesamt	Prozentualer Anstieg ggü. Vorjahr
	in Mrd. Euro					in %
2017	2,4	14,3	5,1	0,0	**21,7**	***–25,9***
2018	2,4	21,2	5,0	0,0	**28,5**	***31,3***
2019	2,6	28,6	5,1	0,0	**36,3**	***27,4***
2020	2,7	30,2	4,9	0,0	**37,8**	***3,9***
2021	4,8	29,4	5,0	0,0	**39,2**	***3,8***
2022	4,9	31,3	5,1	0,0	**41,3**	***5,4***
2023	5,1	35,7	5,2	0,0	**46,0**	***11,2***

Erläuterungen: Ohne Erhebungskostenpauschale.

Zugleich soll Deutschland nach den Vorstellungen der Kommission in der künftigen Förderperiode weniger Mittel aus dem EU-Haushalt erhalten. Die Position Deutschlands als größter „Nettozahler" innerhalb der Europäischen Union würde demzufolge nochmals ausgebaut. Wie hoch die deutschen Beiträge zum EU-Haushalt künftig sein werden, wird auch wesentlich davon abhängen, ob und inwieweit die Gesamtausgaben der Europäischen Union steigen. Auf jeden Fall ist mit nicht unerheblichen zusätzlichen Belastungen zu rechnen, zumal im Koalitionsvertrag ein höherer EU-Beitrag Deutschlands bereits in Aussicht gestellt worden ist.

Darüber hinaus hat der Euro-Gipfel im Dezember 2018 beschlossen, ein neues Budgetinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum (ehemals „Eurozonen-Budget") einzurichten und dessen Volumen im Kontext des nächsten MFR festzulegen. Einzelheiten zur Ausgestaltung und zum Volumen des neuen Budgetinstruments werden derzeit noch zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums und den EU-Institutionen verhandelt. Gegebenenfalls könnten sich hieraus zusätzliche finanzielle Verpflichtungen für Deutschland ergeben.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.8.3 Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Im Dezember 2018 verständigten sich die Mitgliedstaaten des Euroraumes auf die Eckpunkte einer Reform des ESM. Mit Blick auf die künftigen Einsatzmöglichkeiten des ESM wurde vereinbart,

- die Rolle des ESM entsprechend der Vereinbarung zwischen ESM und Europäischer Kommission von November 2018 über ihre künftige Zusammenarbeit zu stärken,
- zur Stärkung der Schuldentragfähigkeit Schuldtitel der Euroraum-Mitgliedstaaten mit einer Laufzeit von über einem Jahr mit einstufigen Umschuldungsklauseln zu versehen,
- die vorsorglichen Finanzhilfen zu reformieren sowie
- eine gemeinsame Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds („Common Backstop") beim ESM einzurichten.

Der Bundesrechnungshof hat die beiden letztgenannten Elemente analysiert und den Deutschen Bundestag über die damit verbundenen Risiken im Mai 2019 informiert.[60] Die erweiterten Einsatzmöglichkeiten bergen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes das Risiko, dass die finanziellen Ressourcen des ESM stärker beansprucht werden und das Volumen möglicher Ausfälle steigt. Zudem werden Fehlanreize begünstigt. Mit der anstehenden ESM-Reform sind daher erhebliche neue Risiken für den Bundeshaushalt verbunden.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Sie geht davon aus, dass die jeweils vereinbarten Vorkehrungen, die die erweiterten Einsatzmöglichkeiten flankieren, einen Anstieg der Risiken verhindern werden.

2.9 Weitere Herausforderungen

Der Bereich der kerntechnischen Entsorgung könnte zumindest auf langfristige Sicht auch den Bundeshaushalt belasten. Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017 hat der Bund die Verantwortung für die Zwischen- und Endlagerung übernommen. Die Energieversorgungsunternehmen haben in eine neu errichtete öffentlich-rechtliche Stiftung ihren finanziellen Beitrag von 24,1 Mrd. Euro für die Stilllegung und den Rückbau der kerntechnischen Anlagen eingezahlt. Ihre finanzielle Verpflichtung gegenüber dem Bund ist auf diese Summe begrenzt. Ob die Zahlungen tatsächlich ausreichen, die „Ewigkeitskosten" der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung abzudecken, wird sich erst jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums zeigen. So können die noch offenen Standortfragen und weiterhin bestehende Terminverzögerungen bei der Errichtung bereits geplanter oder neuer Zwischen- und Endlager zu erheblichen Kostensteigerungen führen. Reicht das Fondsvolumen nicht, müssen die fehlenden Mittel aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

60 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über Risiken einer Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den Bundeshaushalt vom 27. Mai 2019. Der Bericht ist unter www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Zusammenhang mit dem Rückbau der von ihm mitfinanzierten kerntechnischen Versuchsanlagen muss der Bund zudem mit Mittelbedarfen in der Größenordnung von 10 Mrd. Euro rechnen. Die Bedarfe liegen allerdings überwiegend jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums.

Im Auge zu behalten sind auch die finanziellen Zusagen, die die Bundesregierung zur Unterstützung des Kohleausstiegs abgegeben hat. Im Zentrum steht hier die Zusage, bis zu 40 Mrd. Euro an Strukturhilfen für die betroffenen Reviere bereit zu stellen.[61] Damit soll der bis zum Jahr 2038 in Aussicht genommene Kohleausstieg finanziell abgefedert werden. Eine belastbare Einschätzung der auf den Bundeshaushalt zukommenden Lasten ist auch nach Beschlussfassung der Bundesregierung vom 28. August 2019 über den Entwurf für ein Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen nicht möglich. Darin heißt es lediglich, dass die über die bislang im Finanzplan vorgesehenen 2,0 Mrd. Euro (jeweils 0,5 Mrd. Euro in den Jahren 2020 bis 2023) hinaus erforderlichen Haushaltsmittel durch Umschichtungen innerhalb des Gesamthaushalts sicherzustellen sind.

2.10 Einstieg in Konsolidierung finden

Die aufgezeigten Herausforderungen und Risiken erfordern finanzwirtschaftlich entschlossenes Handeln, um die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts zu erhalten. Die Zeit einer quasi „automatischen" Haushaltskonsolidierung durch Entlastungen aufgrund steigender Steuereinnahmen und rückläufiger Zinsausgaben ist vorbei. Auch wenn ein niedrigerer Schuldendienst zu einer günstigen Finanzentwicklung beiträgt, muss er aber durch eine konsequente Haushaltskonsolidierung ergänzt werden. Nicht zuletzt liefert diese erst eine Grundlage für das Vertrauen der Märkte in die deutsche Finanzstabilität und damit auch für die günstigen Refinanzierungsbedingungen.

Dies erfordert aktives Handeln auf der Ausgaben- und Einnahmenseite. Dabei gilt es, das Spannungsverhältnis zwischen Leistungsausweitungen für fast alle Politikbereiche einer haushaltsmäßigen Vorsorge für die anstehenden fiskalischen Herausforderungen sowie spürbaren Entlastungen für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler aufzulösen. Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen beiden letzten finanzwirtschaftlichen Feststellungen Ansatzpunkte für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie genannt.[62] Dies betrifft zuvorderst die bestehenden umfänglichen Steuersubventionen und sonstige subventionsähnliche steuerliche Regelungen. Das hiervon erfasste Haushaltsvolumen ist beachtlich:

61 Der Präsident als BWV hat der Bundesregierung zum Referentenentwurf Hinweise gegeben und Bedenken geäußert.

62 Dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017 und 2018, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.7 und Bundestagsdrucksache 19/5500, Nr. 2.2.8.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Allein die im 26. Subventionsbericht aufgeführten 20 größten Steuervergünstigungen führen im Jahr 2020 zu geschätzten kassenmäßigen Ausfällen im Bundeshaushalt von 14,7 Mrd. Euro.[63]
- Die 15 größten sonstigen steuerlichen Regelungen des Bundes, die die Bundesregierung nicht den Subventionen zurechnet, führen zu Mindereinnahmen von geschätzt 13,9 Mrd. Euro.[64]
- Im Bereich der Energiebesteuerung sind milliardenschwere Mindereinnahmen zu verzeichnen, u. a. durch die gegenüber Normalkraftstoff niedrigere Dieselbesteuerung. Über den Abbau weiterer umweltschädlicher Subventionen wird seit Jahren diskutiert, ohne dass etwas passiert.[65]
- Beim ermäßigten Umsatzsteuersatz fallen Mindereinnahmen von jährlich rund 32 Mrd. Euro an.[66] Der Bundesrechnungshof hat hierzu bereits mehrfach Handlungsbedarf geltend gemacht,[67] den die Bundesregierung offenbar nicht sieht.[68]

Zudem werden mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus vom 4. August 2019[69] und dem Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung neue kostspielige Tatbestände geschaffen. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, die steuerlichen Vergünstigungen zurückzuführen. Er mahnt an, dies nunmehr konsequent anzugehen. Damit wäre ein wesentlicher Beitrag für eine nachhaltige strukturelle Entlastung des Bundeshaushalts möglich. Die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung vom 28. Januar 2015 bilden hierfür eine brauchbare Handlungsmaxime.[70]

63 Haushaltsentwurf 2020, Anlage 2 zu Kapitel 6001. Hierin sind auch Tatbestände enthalten, die dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterliegen. Von dem Gesamtvolumen entfallen hierauf 3,9 Mrd. Euro.

64 Haushaltsentwurf 2020, Anlage 3 zu Kapitel 6001.

65 Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen, Pressemitteilung vom 25. Juni 2019 unter Hinweis auf Übersicht: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2012; dazu auch: Antwort der Bundesregierung vom 9. April 2018 zur Kleinen Anfrage: Umgang der Bundesregierung mit umweltschädlichen Subventionen in der 19. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 19/1577. Die Bundesregierung hat zu diesem Thema in ihrer jüngsten Antwort vom 24. Juli 2019 ausgeführt, dass die Prüfung der Anreiz- und Lenkungswirkung noch nicht abgeschlossen sei, Bundestagsdrucksache 19/11903, S. 5.

66 Bundestagsdrucksache 19/2766, S. 5–6, Änderungen im Konsumverhalten sind dabei nicht berücksichtigt.

67 Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens", BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013, Tz. 3.1 und Anlage 1.

68 So ist die Antwort der Bundesregierung vom 28. Juni 2019 auf die Kleine Anfrage der FDP „Unterschiedliche Umsatzsteuersätze" (Bundestagsdrucksache 19/11256) wohl zu verstehen.

69 BGBl. I 2019, S. 1122.

70 Im Einzelnen: 26. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 18/13456, Tz. 9–24 (S. 11–12) und Tz. 120–133 (S. 45–52) unter Hinweis auf ein Forschungsvorhaben „Evaluierung von Steuervergünstigungen" (Kasten 5, S. 50).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3 Einhaltung der Schuldenregel

3.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Die verfassungsrechtliche Schuldenregel gilt seit dem Haushaltsjahr 2011. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:[71]

- In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden.
- Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.[72]
- Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist es ausnahmsweise erlaubt, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden.
- Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein Kontrollkonto sichergestellt.
- Dem Bund wurde es durch eine Übergangsregelung ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).[73]

Die Nettokreditaufnahmen im Zeitraum des Abbaupfads (2011 bis 2015) lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.[74] Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits seit dem Haushaltsabschluss 2012 durchgängig unterschritten.

Nach dem Haushaltsentwurf 2020 ist wiederum ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorgesehen. Unter Einbeziehung der unter die Schuldenregel fallenden Sondervermögen „Energie- und Klimafonds", „Aufbauhilfefonds", „Kommunalinvestitionsförderungsfonds", „Digitale Infrastruktur" sowie „Ganztagsschulen" ergibt sich eine für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme von 6,2 Mrd. Euro. Nach Einbeziehung der positiven Konjunkturkomponente (1,3 Mrd. Euro) sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen (0,3 Mrd. Euro) beläuft sich das strukturelle Defizit auf 7,2 Mrd. Euro bzw. 0,22 % des BIP (vgl. Tabelle 8).

71 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600, Nr. 2.6.2.

72 Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

73 Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

74 Zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten niedrigeren Obergrenzen: vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330, Nr. 2.2.2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 8

Entwicklung der gemäß Schuldenregel relevanten Nettokreditaufnahme (NKA) (Entwurf)[a]

Nr.	Haushalte 2011 bis 2023	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Ist)	2018 (Ist)	2019 (Soll)	2020 (HHE)	2021 (FPI)	2022 (FPI)	2023 (FPI)
		in % des BIP												
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro												
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (n-2)	2 397	2 477	2 593	2 738	2 826	2 933	3 044	3 263	3 277	3 344	3 481	3 605	3 714
3	Maximal zulässige strukturelle NKA: (1)x(2)	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,3	10,7	11,4	11,5	11,7	12,2	12,6	13,0
4	Einbeziehung des Saldos der finanziellen Transaktionen	2,0	–7,4	–4,6	–2,4	1,9	0,6	–0,8	0,7	0,7	–0,3	1,8	1,9	0,8
5	Einbeziehung der Konjunkturkomponente[b]	1,1	-6,4	–6,5	–5,9	–1,7	–0,4	2,1	–3,6	4,4	1,3	–0,1	–0,4	0,0
6	**Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA**	**42,5**	**53,2**	**44,4**	**34,9**	**18,4**	**10,0**	**9,3**	**14,3**	**6,3**	**10,7**	**10,5**	**11,1**	**12,2**
7	NKA im Bundeshaushalt	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	**NKA einschl. Finanzierungssalden Sondervermögen (= für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme)[c]**	**17,3**	**22,3**	**14,7**	**0,8**	**–4,5**	**–1,0**	**1,4**	**–4,0**	**3,6**	**6,2**	**4,0**	**3,0**	**3,0**
9	**Strukturelle NKA: (8)+(4)+(5)**	**20,4**	**8,5**	**3,6**	**–7,5**	**–4,3**	**–0,8**	**2,7**	**–6,9**	**8,7**	**7,2**	**5,7**	**4,5**	**3,8**
10	*in % des BIP*	*0,85*	*0,34*	*0,14*	*–0,27*	*–0,15*	*–0,03*	*0,08*	*–0,21*	*0,27*	*0,22*	*0,16*	*0,12*	*0,10*

(Fortsetzung nächste Seite)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fortsetzung Tabelle 8

Nr.	Haushalte 2011 bis 2023	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Ist)	2018 (Ist)	2019 (Soll)	2020 (HHE)	2021 (FPI)	2022 (FPI)	2023 (FPI)
		in % des BIP												
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro												
11	Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (6)-(8) oder (3)-(9)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,8	11,0	7,9	18,3	2,7	4,5	6,5	8,1	9,2
12	Saldo Kontrollkonto[d]	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	11,0	18,9	37,2					
13	**Nachrichtlich:** Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO[e]	–17,7	–22,8	–22,4	–0,3	11,8	6,2	5,0	10,9	–5,7	–9,5	–13,8	–7,3	-0,3

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Basis für die Konjunkturkomponenten ab dem Haushalt 2020 ist die Frühjahrsprojektion 2019 der Bundesregierung.
c Einbezogen werden die seit Inkrafttreten der Schuldenbremse (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes. Negative Werte stellen Überschüsse dar.
d Der kumulierte Saldo wurde mit Ablauf der Übergangsregelung am 31. Dezember 2015 gelöscht.
e Gegenüberstellung von Einnahmen (ohne Kreditaufnahmen, Rücklagenentnahmen und Münzeinnahmen) und Ausgaben (ohne Tilgungsausgaben und Rücklagenzuführungen) in der Finanzierungsrechnung bzw. Finanzierungsübersicht.
Quelle: Haushaltsrechnungen; HHE 2020 einschließlich Ergänzung; Finanzplan 2019 bis 2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, S. 10, Tabelle 4 sowie eigene Berechnungen.

Die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme wird im Haushaltsplan vollständig ausgewiesen, d. h. die geschätzten Finanzierungssalden der oben angegebenen Sondervermögen werden einbezogen. Dies ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes positiv zu bewerten.[75] Nachteilig bleibt aber, dass infolge des Verlagerns von Ausgaben in Sondervermögen der Überblick über die jährliche Kreditaufnahme erschwert wird. Die Liste der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) enthaltenen Korrekturbuchungen für Sondervermögen, Selbstbewirtschaftungsmittel und die Asyl-Rücklage wird immer länger und erschwert die Herleitung der Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, auf Nebenhaushalte weitgehend zu verzichten, und alle Ausgaben im Kernhaushalt nach ihrer Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 BHO) zu veranschlagen, d. h. dem voraussichtlichen kassenmäßigen Mittelbedarf (vgl. Nr. 1.2).

75 Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600, Nr. 2.2.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nach dem Finanzplan sollen die kommenden Haushaltspläne bis zum Jahr 2023 ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden. Unter Einbeziehung der nach der Schuldenregel zu berücksichtigenden negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen ist allerdings mit – wenn auch niedrigen – Nettokreditaufnahmen zu rechnen. Die Konjunkturkomponenten fallen angesichts der günstigen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen vor allem in den Haushalten 2019 und 2020 positiv aus. Dies führt zu höheren Nettokreditaufnahmen in diesen beiden Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 8).

Ausweislich des Haushaltsentwurfs 2020 wird der finanzstatistische Finanzierungssaldo mit –9,5 Mrd. Euro deutlich negativ ausfallen. Er soll zu einem geringen Teil durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) und im Übrigen durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite (9,2 Mrd. Euro) abgedeckt werden. Letztere werden buchungsmäßig durch die Entnahme eines entsprechenden Betrags aus der Asyl-Rücklage ausgeglichen, also nicht als Nettokreditaufnahme im Rechenwerk der Schuldenregel ausgewiesen.[76] Nach dem Finanzplan sind in den Folgehaushalten 2021 und 2022 ebenfalls Entnahmen aus der Asyl-Rücklage vorgesehen, die zu negativen Finanzierungssalden führen.

Rechnet man im Haushaltsentwurf 2020 zur Rücklagenentnahme von 9,2 Mrd. Euro die geschätzten negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen von per Saldo 4,9 Mrd. Euro hinzu, beträgt die zum Haushaltsausgleich erforderliche, zum Teil jedoch nicht NKA-relevante Kreditaufnahme 14,1 Mrd. Euro. In den beiden Folgejahren dürften ebenfalls hohe Deckungskredite erforderlich sein, ehe die Rücklage verbraucht ist. Trotz des von der Bundesregierung verwendeten Begriffs eines Bundeshaushalts *„mit einer schwarzen Null*" bedeutet dies nicht, dass keine Kredite aufgenommen werden müssen.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, auf Entnahmen aus der Asyl-Rücklage zur Haushaltsfinanzierung zu verzichten. Die Entnahme beeinträchtigt nachhaltig wichtige Haushaltsprinzipien wie die Jährlichkeit und die Transparenz. Zudem steht die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen nicht im Einklang mit den EU-Haushaltsregeln. Es besteht die Gefahr, dass bei einem umfangreichen Rückgriff auf Rücklagen trotz Einhaltung der nationalen Schuldenbremse die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht eingehalten werden.[77] Haushaltsüberschüsse sollten stattdessen zur Tilgung bestehender Schulden, z. B. des Investitions- und Tilgungsfonds, eingesetzt werden. Dies entspräche früheren Zusagen

76 Das BMF verweist darauf, dass die nationale Schuldenregel den Finanzierungssaldo nicht als Zielgröße festlegt, sondern die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (=Nettokreditaufnahme). Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe danach unberücksichtigt. Dies kann allerdings zum Konflikt mit den EU-Regeln führen – vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil „Überblick" S. 10 und „Öffentliche Finanzen" S. 64–66.

77 Hierauf weist der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates in seiner neunten Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG hin, Bundestagsdrucksache 19/3355, S. 20–38; dazu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen", S. 66 Fn. 12 sowie Monatsbericht August 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen", S. 66.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Bundesregierung[78] und wäre zudem ein Beitrag im Sinne finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit.

3.2 Keine Aufweichung der Schuldenregel erforderlich

Mit Blick auf die günstige Haushaltsentwicklung der letzten Jahre konstatieren einige Finanzexperten[79], die Konsolidierungsaufgabe der Schuldenregel sei erfüllt. Die Schuldenregel solle deshalb zugunsten von Investitionen geöffnet werden. Dies sei auch angesichts des auf absehbare Zeit weiter niedrigen Zinsniveaus sachgerecht. Die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen stelle für künftige Generationen nur dann eine Belastung dar, wenn der Realzins sehr hoch und die Produktivität der öffentlichen Investitionen sehr niedrig sei. Für diese Konstellation gebe es indes keine empirische Evidenz, nicht zuletzt mit Blick auf das aktuelle Zinsumfeld und den Bedarf für eine notwendige öffentliche Infrastruktur. Es sei kein Grund ersichtlich, die gegenwärtige Generation zu benachteiligen und künftige Handlungsspielräume nicht zu erschließen.[80]

Dies klingt zunächst durchaus plausibel. Gleichwohl spricht sich der Bundesrechnungshof aus den nachfolgenden Gründen gegen die Öffnung von Kreditspielräumen für bestimmte Investitionen aus:

- Schon die Einschätzung, die neue Schuldenbremse habe die unzureichenden öffentlichen Investitionen in den letzten Jahren mit zu verantworten, ist zumindest für den Bundesbereich nicht belegbar. So weisen die Investitionsquoten der letzten vier Dekaden nicht darauf hin, dass die Schuldenregel zu einem Rückgang geführt hat (vgl. Abbildung 4). Vielmehr hat sich die Investitionsquote nach Inkrafttreten der Schuldenregel auf Bundesebene im Jahr 2011 gegenüber der vorherigen Dekade sogar erhöht. Mithin hat die Schuldenregel die Investitionstätigkeit nicht beeinflusst. Dieser Befund gilt selbst dann, wenn man einen Sondereffekt, die Ausgaben für die Beteiligung Deutschlands am ESM von 22 Mrd. Euro, aus den Investitionen herausrechnet (9,8 statt 10,5 %). Angesichts der hohen übertragbaren investiven Ausgabeermächtigungen 2018 von fast 10 Mrd. Euro[81] scheint zudem fraglich, ob weitere Steigerungen der Investitionsausgaben den gewünschten Effekt hätten.
- Überdies würde die Möglichkeit, zusätzliche Kredite zur Finanzierung von Investitionen aufzunehmen, Abgrenzungsprobleme mit sich bringen, welche öffentlichen Investitionen privilegiert sein sollen. Dies war gerade eine Schwäche der alten – bis zum Jahr 2010 geltenden – investitionsorientierten Schuldenregel („Golden Rule").
- Auch das Argument eines auf absehbare Zeit niedrigen Zinsniveaus überzeugt nicht: Zwar können aufgenommene Kredite bei ihrer Tilgung aktuell und möglicherweise noch in den nächsten Jahren günstig anschlussfinanziert werden. Aber da nach diesem Konzept auf Dauer keine Schuldentilgung stattfindet, wür-

78 Gesetzesbegründung zu § 6 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds" (ITFG), Bundestagsdrucksache 16/11740, S. 29.
79 Z. B. Prof. Dr. Michael Hüther vom Institut der deutschen Wirtschaft.
80 U. a. IW-Policy Papier 3/19 vom 26. März 2019: 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?
81 Haushaltsrechnung 2018, Band 1, Übersicht 4.3.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

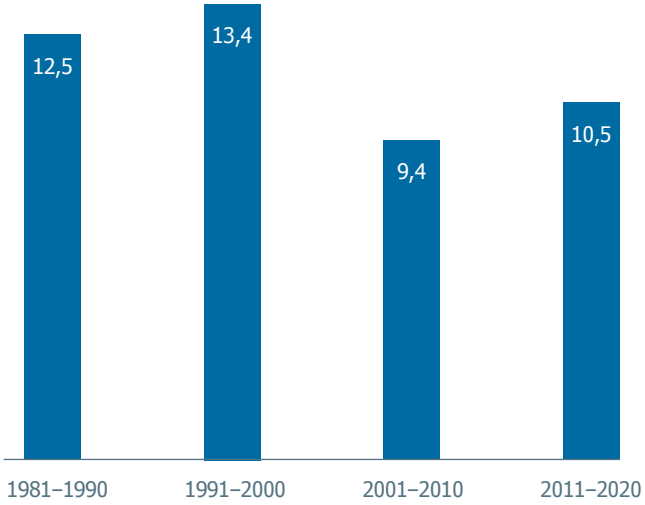
de der nominale Schuldenstand des Bundes von derzeit 1,2 Billionen Euro weiter anwachsen. Hohe Schuldenstände können sich zu tickenden Zeitbomben entwickeln. Bei einem Anstieg des Zinsniveaus würden sich „billige" Kredite in „teure" Kredite verwandeln. Für eine finanzpolitische Korrektur wäre es dann zu spät.

- Die Schuldenregel bietet im Übrigen durch die Konjunkturkomponente genug Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik, welche die Kreditspielräume in konjunkturell schlechten Zeiten erweitert. Zudem besteht in Notsituationen (Naturkatastrophen, schwere Wirtschaftskrisen) die Möglichkeit, zusätzliche Kredite aufzunehmen.

Abbildung 4

Entwicklung der Investitionsausgabenquoten

Angaben in % der Gesamtausgaben



Quelle: eigene Darstellung

- Letztlich würden starke verfassungsrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung des Haushalts das im Grundgesetz ebenfalls verankerte parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigen. Zweck solcher Vorgaben ist, den Haushaltsgesetzgeber zu einem bestimmten Haushaltsgebaren zu zwingen. Dahinter steckt möglicherweise die Befürchtung, das Parlament agiere zu kurzsichtig oder interessengeleitet, um nachhaltige Haushaltspolitik zu betreiben. Der Bundesrechnungshof ist demgegenüber der Meinung: Es ist die alleinige Aufgabe des Parlaments, auf Vorschlag der Bundesregierung im Haushalt die richtigen Prioritäten zu setzen. Für Fehler in der Haushaltspolitik muss es sich gegenüber dem Souverän, also den Wählerinnen und dem Wähler, verantworten.
- Anreize durch die Verfassung in Form zusätzlicher Kreditermächtigungen, um investive Zwecke auskömmlich abzudecken, bedarf es nach seiner Auffassung nicht. Das Grundgesetz sollte sich weiterhin darauf beschränken, einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten sowie eine Begrenzung der Neuverschuldung zu normieren, ohne bestimmte Ausgaben zu privilegieren.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom 20. März 2019

Zusammen mit der neuen Schuldenregel führt die Bundesregierung seit dem Jahr 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch. Hierzu legt das Bundeskabinett i. d. R. im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 20. März 2019 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMF die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2020 und zum Finanzplan 2019 bis 2023. Sie dienten als Vorgabe für den am 26. Juni 2019 beschlossenen Haushaltsentwurf 2020 sowie den neuen Finanzplan. Die Grundlage für den Eckwertebeschluss bildet eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahreswirtschaftsbericht) sowie eine interne Schätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen.

4.1 Vergleich Eckwerte zum Finanzplan

Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte vor allem im Bereich der Steuereinnahmen aktualisiert. Hierbei flossen die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 7. bis 9. Mai 2019 sowie der Rentenschätzung ein.

Bei den Ausgaben halten sich die Veränderungen in engen Grenzen (vgl. Tabelle 9). Die Entlastungen im Haushaltsentwurf 2020 beruhen im Wesentlichen auf den nochmals verringerten Ansätzen bei den Zinsausgaben im Einzelplan 32 sowie einer geringeren Zuweisung an den EKF im Einzelplan 60.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 9

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 20. März 2019

Haushaltsentwurf 2020/Finanzplan bis zum Jahr 2023	2020	2021	2022	2023
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	**360,3**	**366,2**	**372,4**	**375,7**
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	362,6	366,1	371,8	375,1
Abweichungen bei Ausgaben[a]	2,3	–0,1	–0,6	–0,6
Steuereinnahmen	**327,8**	**334,2**	**345,5**	**356,1**
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	328,6	337,5	348,8	360,2
Abweichungen bei Steuereinnahmen[a]	–0,8	–3,3	–3,3	–4,1
Nachrichtlich: Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	328,8	340,0	351,5	360,3
Nachrichtlich: Abweichungen Finanzplan ggü. Steuerschätzung	–1,0	–5,8	–6,0	–4,2
Sonstige Einnahmen (einschl. Globale Mindereinnahmen und Rücklagenentnahmen)	**32,1**	**32,0**	**26,9**	**19,6**
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	34,0	28,6	23,0	14,9
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen[a]	–1,9	3,4	3,9	4,7
Nachrichtlich: Globale Mehr- und Mindereinnahmen im Finanzplan	–3,5	–13,1	–11,0	–10,2
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen bei NKA	0,0	0,0	0,0	0,0

Erläuterung zu den Vorzeichen in den Zeilen „Abweichungen":
a ohne Vorzeichen = Entlastung (= Minderausgaben und Mehreinnahmen)
Minuszeichen = Belastung (= Mehrausgaben und Mindereinnahmen)

Bei den Steuern waren die herabgesetzten Einnahmeerwartungen teilweise bereits im Eckwertebeschluss berücksichtigt. Daher liegen die geplanten Mindereinnahmen für die Jahre 2020 bis 2022 deutlich unterhalb des Volumens von 33,7 Mrd. Euro, das gegenüber den im letzten Finanzplan enthaltenen Steuereinnahmen anfällt (vgl. Nr. 1.4.1).[82]

Die Mehrbelastungen werden im Wesentlichen durch eine teilweise Auflösung der als Planungsreserven im Eckwertebeschluss enthaltenen GME kompensiert. Dadurch steigen im Ergebnis die sonstigen Einnahmen in den Jahren 2021 bis 2023 gegenüber dem Eckwertebeschluss. Die jetzt noch ab dem Jahr 2021 ausgebrachten GME dürften vor allem der Deckung des vorgesehenen teilweisen Abbaus des Solidaritätszuschlags dienen.

82 Die Zahlen entsprechen den Werten ohne Berücksichtigung des EuGH-Urteils zur Infrastrukturabgabe.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.2 Spending Reviews

Erstmals im Aufstellungsverfahren zum Haushalt 2016 wurden ergänzend zum Top-Down-Verfahren haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite durchgeführt. Durch solche sogenannte Spending Reviews soll in ausgewählten, jährlich wechselnden Themenfeldern geprüft werden, ob die Wirksamkeit der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert werden kann. Die Abschlussberichte mit Empfehlungen werden in den jährlichen Finanzberichten des BMF veröffentlicht.[83] Für den Zyklus 2019/2020 steht das Thema „Weiterbildung, Wiedereinstieg und Existenzgründung" im Fokus.

Die Haushaltsanalyse zu diesem Thema zielt darauf ab, verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zur Festlegung, Beschreibung und Auswertung von Fördermaßnahmen in dem beschriebenen Bereich zu gewinnen. Genderaspekte sollen dabei einbezogen werden.

Da die Einsparung von Haushaltsmitteln nicht im Vordergrund steht, sind die konkreten finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen überschaubar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof regelmäßige Haushaltsanalysen für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Sie können dazu beitragen, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden.[84] Der Bundesrechnungshof ist wie bei den bisher durchgeführten Spending Reviews bereit, die Überprüfungen zu unterstützen, indem er z. B. vorhandene Prüfungserkenntnisse zur Verfügung stellt.

83 Für den Zyklus 2018/2019 mit dem Thema „Forderungsmanagement", vgl. Finanzbericht 2020, S. 93.

84 Auch die EU-Kommission befürwortet einen Ausbau der Analyse von Ausgabenprogrammen über Spending Reviews – „Quality of Finances: Spending Reviews for smarter expenditure Allocation in the Euro Area" (Ref. Ares (2017)2819378 - 06/06/2017).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5 Ausgabenentwicklung und -struktur

5.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche
- Soziales,
- Zinsen (vgl. Nr. 5.5),
- Personal[85] einschließlich Versorgung[86],
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden.[87] Hierzu gehören
- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 5.2),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 5.3),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 5.4) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Nach dem Haushaltsentwurf 2020 sollen die Sozialausgaben von 179,5 Mrd. Euro (2019) auf 183,9 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 10). Die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der kommunalen Sozialhilfe werden seit Anfang der 1990er-Jahre vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Sichtbarer Beleg hierfür ist das hohe Niveau der Sozialquote, also der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben. Trotz eines seit dem Haushalt 2013 relativ stabil bleibenden Anteils der Arbeitsmarktausgaben liegt sie fast durchgehend über 50 % (vgl. Tabelle 10). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums ist mit einem Anstieg auf 52,7 % zu rechnen. Unter Einbeziehung der Demografie-Rücklage steigt die Quote sogar auf 53,3 %. Sie bewegt sich damit auf den bisherigen Spitzenwert von 53,8 % aus dem Haushaltsjahr 2010 zu, das von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besonders getroffen war.

85 Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2020): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

86 Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in der vorherigen Fn. genannten Gruppen (ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sowie die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Letztere werden aus Kapitel 1216 Titel 634 01 (Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens) und Kapitel 6002 Titel 685 01 (Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse) bezahlt.

87 Einen umfassenden Überblick über die Sozialleistungen in Deutschland gibt der Sozialbericht der Bundesregierung vom 3. August 2017, Bundestagsdrucksache 18/13260.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 10

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen[a]

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgaben														Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																		
Sozialausgaben[b]	133,1	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	160,6	168,8	172,6	179,5	183,9	188,7	193,6	198,1
darunter:																			
▪ Rente, Knappschaft	77,5	77,0	77,7	78,2	78,6	80,4	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,8	90,9	94,0	98,0	101,8	107,8	112,1	115,7
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung					0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	7,1	7,7	8,3	8,8	9,2
▪ Leistungen für Familie[c]	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,7	7,8	8,3	8,9	9,0	9,8	9,8	9,9	9,9
▪ Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1	4,2	4,2	4,3
▪ Gesundheitsfonds	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5
▪ Flüchtlingsintegration, Sprachförderung (Epl. 06, 11)												0,8	1,8	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
▪ Arbeitsmarkt	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,8	37,6	36,8	37,3	37,5	38,1
darunter:																			
▪ Beteiligung an Kosten Arbeitsförderung			6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Grundsicherung	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	31,8	32,4	32,0	33,5	34,2	37,2	36,5	37,3	36,5	37,1	37,3	37,9
Zinsausgaben[d]	37,4	37,5	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	16,5	17,6	15,4	16,3	17,3	16,8
Personalausgaben	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	30,7	31,8	32,7	34,6	35,5	36,6	36,9	37,0
Sonstige Versorgung[e]	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,8	13,2	13,4	13,6	13,9	14,1	14,3
Militärisches Gerät u. a.[f]	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,0	10,6	11,8	15,6	16,6	15,5	15,3	15,1
Investitionsausgaben	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	33,2	34,0	38,1	38,9	41,7	39,8	39,8	39,8
Restliche Ausgaben[g]	26,0	26,7	25,5	29,8	30,2	31,3	33,4	36,2	48,2	41,4	43,6	46,3	50,2	52,2	57,9	58,0	58,2	58,4	57,6
Saldo Globale Mehr-/Minderausgaben															–1,1	–4,4	–4,8	–5,0	–5,0
Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung[h]											**299,3**	**310,9**	**325,7**	**337,1**			**364,2**	**370,4**	**373,7**

(Fortsetzung nächste Seite)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fortsetzung Tabelle 10

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgaben														Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																		
Zuführung an Rücklage											12,1	6,5	5,3	11,2			2,0	2,0	2,0
Gesamtausgaben	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**311,4**	**317,4**	**331,0**	**348,3**	**356,4**	**360,3**	**366,2**	**372,4**	**375,7**
Ausgabenquoten[i]																			
	in %																		
Sozialquote	*51,2*	*51,5*	*51,7*	*49,7*	*50,5*	*53,8*	*52,4*	*50,2*	*47,3*	*50,4*	*51,3*	*51,7*	*51,8*	*51,2*	*50,4*	*51,0*	*51,8*	*52,3*	*53,0*
Zinsquote	*14,4*	*14,4*	*14,3*	*14,2*	*13,1*	*10,9*	*11,1*	*9,9*	*10,2*	*8,8*	*7,0*	*5,6*	*5,4*	*4,9*	*4,9*	*4,3*	*4,5*	*4,7*	*4,5*
Zins-/Sozialquote	*65,6*	*65,9*	*66,1*	*64,0*	*63,6*	*64,7*	*63,5*	*60,1*	*57,5*	*59,1*	*58,4*	*57,3*	*57,2*	*56,1*	*55,3*	*55,3*	*56,3*	*56,9*	*57,5*
Personalquote	*10,2*	*10,0*	*9,6*	*9,6*	*9,5*	*9,3*	*9,4*	*9,1*	*9,3*	*9,9*	*10,0*	*9,9*	*9,8*	*9,7*	*9,7*	*9,9*	*10,0*	*10,0*	*9,9*
Investitionsquote	*9,2*	*8,7*	*9,7*	*8,6*	*9,3*	*8,6*	*8,6*	*11,8*	*10,9*	*9,9*	*9,9*	*10,7*	*10,4*	*11,3*	*10,9*	*11,6*	*10,9*	*10,7*	*10,7*
Ausg-/Steuerquoten																			
Sozialsteuerquote	*70,0*	*66,0*	*60,8*	*58,7*	*64,8*	*72,2*	*62,6*	*60,1*	*56,1*	*54,9*	*54,5*	*55,6*	*54,6*	*53,5*	*55,1*	*56,1*	*56,5*	*56,0*	*55,6*
Zinssteuerquote	*19,7*	*18,4*	*16,9*	*16,8*	*16,7*	*14,6*	*13,2*	*11,9*	*12,0*	*9,6*	*7,5*	*6,1*	*5,7*	*5,1*	*5,4*	*4,7*	*4,9*	*5,0*	*4,7*
Zins-/Sozialsteuerquote	*89,6*	*84,4*	*77,7*	*75,5*	*81,6*	*86,9*	*75,8*	*72,0*	*68,1*	*64,5*	*62,0*	*61,6*	*60,2*	*58,7*	*60,6*	*60,8*	*61,3*	*61,0*	*60,3*
Investitionsteuerquote	*12,5*	*11,1*	*11,4*	*10,2*	*11,9*	*11,5*	*10,2*	*14,2*	*12,9*	*10,8*	*10,5*	*11,5*	*11,0*	*11,8*	*12,0*	*12,7*	*11,9*	*11,5*	*11,2*

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.
b Die Sozialausgaben enthalten zu einem geringen Teil auch investive Ausgaben (z. B. 2019: 0,3 Mrd. Euro).
c Insbesondere Erziehungs-, Elterngeld, Kinderzuschlag, Kinderbetreuungsstättenausbau; Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – Ist 2018: 40,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 17,2 Mrd. Euro.
d Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.
e Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).
f Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.
g Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen/Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschl. Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe".
h 2015: Weitere Aufstockung der Asyl-Rücklage aus Bundesanteil am Bundesbankgewinn um 0,7 Mrd. Euro.
i 2015 bis 2018: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung.

Darüber hinaus unterstützt der Bund dauerhaft Sozialleistungen auf Länder- und kommunaler Ebene durch die Abgabe von Steueranteilen. So erhalten die Kommunen ab dem Jahr 2018 jährlich 5,0 Mrd. Euro für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung.[88] Der Bund gibt hierzu weitere Umsatzsteueranteile ab; daneben erhöht er seine Finanzierungsbeteiligung an den KdU. Im Ergebnis

88 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016, BGBl. I S. 2755.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

übernimmt der Bundeshaushalt zu einem großen Teil die Lasten der Sozialhilfe, die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung grundsätzlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.[89]

Der Anteil der Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) am Haushaltsvolumen liegt seit Jahren zwischen 9 und 10 %. Der im Koalitionsvertrag vorgesehene Personalaufwuchs ist im Wesentlichen in den Haushalten 2018 und 2019 umgesetzt worden. Im Haushaltsentwurf 2020 sind insbesondere neue Stellen für die innere Sicherheit vorgesehen. Die Mehrausgaben aufgrund von Stellenmehrungen bewegen sich im Rahmen der Entwicklung der Gesamtausgaben. Die Personalausgabenquote steigt geringfügig auf 9,9 % (2019: 9,7 %).

Das Stellensoll im zivilen Bereich liegt nach Berücksichtigung der Auswirkungen des EuGH-Urteils zur Infrastrukturabgabe mit 279 343 Stellen um 21 075 über dem Stellenbestand im Jahr 2017 von 258 268. Insgesamt liegt der Personalbestand immer noch um 26,8 % unter dem einigungsbedingten Personalhöchststand von 380 880 im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post). Pauschale Stelleneinsparungen sind nicht vorgesehen. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.[90]

Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 13,6 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben" im Haushaltsentwurf 2020 auf 49,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 13,6 % der Gesamtausgaben (2019: 13,5 %).

Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung und militärische Anlagen sind im Haushaltsentwurf 2020 Ausgaben von 16,6 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit deutlich über den Ausgaben des Jahres 2018 (Ist: 11,8 Mrd. Euro). Der geplante Anstieg ist angesichts des vorgesehenen Aufwuchses des Einzelplans 14 auf 44,9 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2018 (Ist: 38,9 Mrd. Euro) naheliegend (vgl. dazu Nr. 2.2.6). Allerdings kam es im Haushaltsvollzug nicht selten zu erheblichen Minderausgaben u. a. wegen Verzögerungen bei der Beschaffung militärischen Geräts. Ob die geplanten Mehrausgaben tatsächlich abfließen, bleibt daher abzuwarten.

Für investive Zwecke sieht der Haushaltsentwurf 2020 einschließlich Ergänzung 41,7 Mrd. Euro vor. Das Volumen wird im Finanzplanungszeitraum mit 39,8 Mrd. Euro durchgeschrieben. Ein Vergleich zu den Vorjahreszahlen ist nur einge-

89 Die Pflicht hierfür ergibt sich aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsgrundsatz.

90 Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 wurden jeweils 0,4 % der Planstellen der Beamtinnen und Beamten finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahr 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

schränkt aussagekräftig, da die Investitionsausgaben in den Haushalten 2015, 2016 und 2018 durch die kassenmäßig nicht erforderliche Veranschlagung von investiven Zuweisungen an die Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" und „Digitale Infrastruktur" überzeichnet worden sind. Gegenüber dem Ist 2017 (34,0 Mrd. Euro) steigen die investiven Ausgaben immerhin um 7,7 Mrd. Euro an (22,6 %). Die Investitionsquote liegt mit 11,6 % auch über dem Soll 2019 (10,9 %); In ihrem Klimaschutzprogramm hat die Bundesregierung zusätzliche Investitionen angekündigt, die die bislang im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen investiven Ausgabemittel von jährlich 39,8 Mrd. Euro erhöhen werden. Aufgrund der Veranschlagung von Investitionen außerhalb des Kernhaushalts in diversen Sondervermögen fällt eine Bewertung der Ausgabenentwicklung schwer (vgl. dazu Nr. 1.2). Hinzu kommt, dass der Bund die ab dem Jahr 2020 wegfallenden investiven Kompensationsmittel (Soll 2019: 3,6 Mrd. Euro)[91] den Ländern über die Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur Verfügung stellt.

5.2 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Im Haushaltsentwurf 2020 wird mit 101,8 Mrd. Euro erstmals die 100 Mrd. Euro-Schwelle überschritten. Der Anteil der Zahlungen für die Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums weiter ansteigen, auf 30,8 % des Haushaltsvolumens (vgl. Abbildung 5). Allein dieser Ausgabenbereich übersteigt damit die veranschlagten Investitionen um fast das Dreifache.

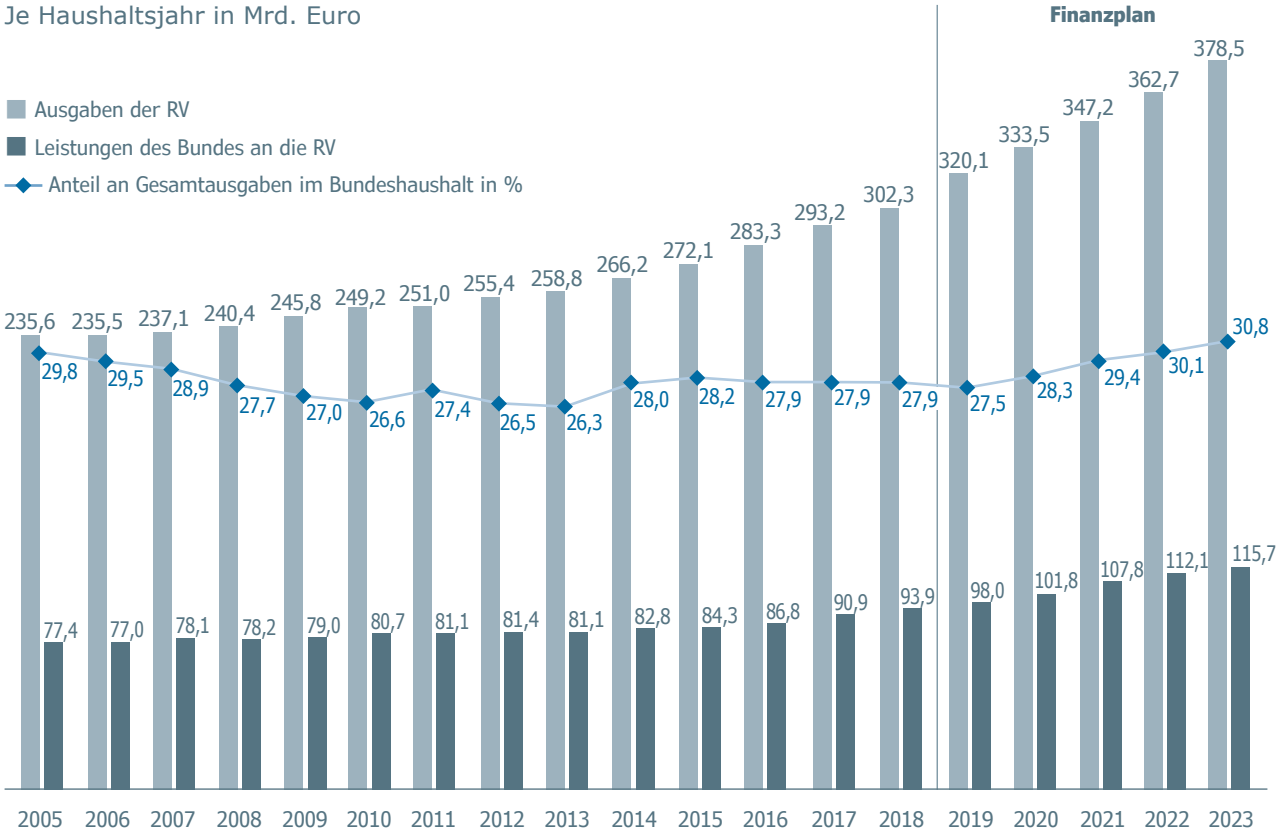
91 Das ursprüngliche Volumen von 2,6 Mrd. Euro an Kompensationsmitteln für Entflechtungen wurde in den Haushalten 2017 bis 2019 um jeweils 1,0 Mrd. Euro zugunsten der sozialen Wohnraumförderung auf insgesamt 3,6 Mrd. Euro aufgestockt; vgl. Tabelle 4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 5

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:
Quelle für Ausgaben der RV: Eckdaten der Deutschen Rentenversicherung.

Der Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung beruht teilweise darauf, dass einige Rentenversicherungsleistungen ausgeweitet wurden. Die Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Ausgabenentwicklung nicht Schritt gehalten. Vor diesem Hintergrund stellt der Bund durch seine Zuschüsse die allgemeine Leistungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger sicher.

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 11). Sie dienen u. a. zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Versicherungsbeiträge gegenüberstehen. Sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Beitragssätze zur Rentenversicherung senken oder zumindest stabilisieren. Der Bund übernimmt ebenfalls die Beitragszahlungen der Versicherten in bestimmten Lebenslagen. Der höchste Finanzierungsanteil entfällt auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für die Höhe des Bundeszuschusses sind die Veränderungen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt, z. B. an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung als Defizithaftung).

Tabelle 11

Rentenversicherungsleistungen des Bundes[a]

Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	35,0	36,3	37,8
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	9,5	9,9	10,2
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes[b]	24,9	26,1	27,2
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	14,3	15,4	16,2
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,3	5,3	5,3
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,3	1,4	1,4
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60% von den neuen Ländern erstattet)	3,3	3,5	3,5
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	**93,9**	**98,0**	**101,8**

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Grundsätzlich – d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung – finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen[92] durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.[93] Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1,0 Mrd. Euro

92 Insb. Altersvermögensgesetz und -ergänzungsgesetz 2000/2001 u. a. mit der Anpassung der Alters- und Hinterbliebenenrenten, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 u. a. mit der Einführung des sog. Nachhaltigkeitsfaktors und Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt, Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 insbesondere mit der Einführung einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren.
93 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt. Zu Mehrausgaben in der Rentenversicherung und mittelbar (aufgrund höherer Beitragssätze) auch zu höheren Bundesleistungen an die Rentenversicherung führen demgegenüber vor allem folgende Maßnahmen:

- Das Rentenpaket, das im Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Juni 2014 normiert wurde.[94] Aus dem Rentenpaket des Jahres 2014 belasten vor allem die Mütterrente I und die abschlagsfreie Rente ab 63 die Rentenkassen. Die für den Zeitraum 2015 bis 2030 ausgewiesenen Mehrausgaben belaufen sich auf jährlich 9,0 bis 11,0 Mrd. Euro.
- Das Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung vom 17. Juli 2017.[95] Es bewirkt, dass ab Mitte 2024 in der gesetzlichen Rentenversicherung in Ost und West ein einheitlicher gesamtdeutscher aktueller Rentenwert und ab dem Jahr 2025 einheitliche gesamtdeutsche Rechengrößen (Durchschnittsentgelt, Bezugsgröße und Beitragsbemessungsgrenze) gelten.
- Das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz vom 18. November 2018[96] sieht Leistungsverbesserungen und -ausweitungen vor. Sie betreffen vor allem die Mütterrente II sowie die Festschreibung einer doppelten Haltelinie bis zum Jahr 2025, d. h. einem Sicherungsniveau vor Steuern von nicht unter 48 % und einem Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung von nicht über 20 %.
- Die gesetzliche Einführung der Grundrente ist im Haushaltsentwurf 2020 und im Finanzplan noch nicht berücksichtigt. Je nach Ausgestaltung können hieraus noch erhebliche Zusatzbelastungen auf den Bundeshaushalt zukommen.

Der Druck auf den Bund, versicherungsfremde Leistungen wie die Mütterrente vollständig zu übernehmen, wird zunehmen. So schlägt der Sozialbeirat in seiner Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2018 als geeignete Maßnahme zur Einhaltung der gesetzlichen Beitragsobergrenze vor, die nicht beitragsgedeckten Leistungen der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder voll und dauerhaft zulasten des Bundeshaushalts zu finanzieren.[97] Damit verbunden wären zusätzliche Ausgabenbelastungen für den Bundeshaushalt von jährlich mehr als 10 Mrd. Euro.

5.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an:

- Im Bundeshaushalt 2018 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 36,8 Mrd. Euro (2017: 37,6 Mrd. Euro).

94 RV-Leistungsverbesserungsgesetz, BGBl. I S. 787.
95 Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz, BGBl. I S. 2575.
96 RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz, BGBl. I, S. 2016.
97 Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2018 und zum Dritten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, Bundestagsdrucksache 19/6240, Tz. 14 (S. 84).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Die Ausgaben der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2018 beliefen sich auf 33,1 Mrd. Euro (2017: 31,9 Mrd. Euro).[98] Die Einnahmen betrugen 39,3 Mrd. Euro (2017: 37,8 Mrd. Euro).[99] Die Allgemeine Rücklage erhöhte sich um 6,2 auf 23,5 Mrd. Euro (2017: 17,3 Mrd. Euro).

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

5.3.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt werden auf Basis der Frühjahrsprognose günstig eingeschätzt. Für das Jahr 2019 rechnet die Bundesregierung mit einem Rückgang um 140 000 Personen auf 2,2 Millionen. Im Jahr 2020 soll die Arbeitslosenquote auf 4,6 % fallen (2019: 4,9 %). Im weiteren Finanzplanungszeitraum werden keine Veränderungen der registrierten Arbeitslosen erwartet. Die Erwerbstätigkeit soll im Jahr 2020 weiter steigen, allerdings mit etwas geringerer Dynamik als im Jahr 2019. Danach wird aufgrund der demografischen Entwicklung mit einer leichten Abnahme auf 45,5 Millionen Personen (2023) gerechnet.

Die stabile Arbeitsmarktlage wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Demgegenüber führt der Anfang 2019 auf 2,5 % reduzierte Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zu deutlichen Mindereinnahmen. Auf Basis der mittelfristigen Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Mai 2019 könnte sich die allgemeine Rücklage bei anhaltend guten Rahmenbedingungen bis zum Ende 2023 auf 31,4 Mrd. Euro erhöhen.

5.3.2 Bundeshaushalt

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kapitel 1101 Titelgruppe 01). Hierzu gehören das Arbeitslosengeld II, die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für KdU sowie die Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung.

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt lagen im Haushaltsergebnis 2018 mit 36,8 Mrd. Euro unter dem Vorjahr (2017: 37,6 Mrd. Euro) und deutlich unter ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010. Auf die geplanten Ausgaben in den kommenden Haushalten wirkt sich die positive Einschätzung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung dämpfend aus. So sind im Haushaltsentwurf 2020 für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende 36,5 Mrd. Euro veranschlagt. Dies liegt auf der Höhe des Ist 2018 und damit um 0,8 Mrd. Euro unter dem Soll 2019 (37,3 Mrd. Euro). Geringen Mehrausgaben bei den Leis-

98 Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

99 Insbesondere Beitragseinnahmen (2018: 34,2 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

tungen zur Eingliederung in Arbeit stehen Entlastungen vor allem bei der Beteiligung des Bundes an den KdU gegenüber.

Mittelfristig rechnet die Bundesregierung nur mit einem geringen Ausgabenaufwuchs: Die Arbeitsmarktausgaben sollen bis zum Jahr 2023 auf 38,1 Mrd. Euro steigen – davon 37,9 Mrd. Euro für die Grundsicherung (vgl. Tabelle 10). Hierbei wird unterstellt, dass ein Großteil der Asylsuchenden und Flüchtlinge sich noch in Förderungsmaßnahmen befindet und somit nicht als arbeitslos registriert wird. Der Bundesrechnungshof hält Mehrbelastungen bei den Arbeitsmarktausgaben nur dann für vermeidbar, wenn es gelingt, die Flüchtlinge nach Abschluss der Integrationsmaßnahmen ohne größere Reibungsverluste in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern.

5.4 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) bildet mit ihrem Finanzvolumen nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung. Im Jahr 2018 waren in der GKV 72,8 Millionen (2017: 72,4 Millionen) Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert.[100] Die Ausgaben stiegen auf 239,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 241,4 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 2,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 12).

100 Davon 16,2 Millionen beitragsfrei gestellte GKV-Versicherte (mitversicherte Kinder und sonstige Familienangehörige).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 12

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse[a]

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben[b]	Bundes-zuschüsse
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
2004	140,2		144,3	4,1	1,0
2005	143,8	*2,6*	145,7	1,9	2,5
2006	148,0	*2,9*	149,9	1,9	4,2
2007	153,9	*4,0*	156,1	2,2	2,5
2008	160,9	*4,5*	162,5	1,6	2,5
2009	170,8	*6,2*	172,2	1,4	7,2
2010	176,0	*3,0*	175,6	–0,4	15,7
2011	179,6	*2,0*	183,8	4,2	15,3
2012	184,3	*2,6*	189,7	5,4	14,0
2013	194,5	*5,5*	195,9	1,4	11,5
2014	205,5	*5,7*	204,2	–1,3	10,5
2015	213,7	*4,0*	212,6	–1,1	11,5
2016	222,7	*4,2*	224,4	1,6	14,0
2017	230,4	*3,4*	233,9	3,5	14,5
2018	239,4	3,9	241,4	2,0	14,5
2019					14,5
2020					14,5
2021					14,5
2022					14,5
2023					14,5
Durchschnittlicher jährlicher Anstieg (2009–2018)	**6,9**	***4,1***	**6,9**		
Summe Zuschüsse (2009–2018)					**128,7**
Summe Zuschüsse (2019–2023)					**72,5**

Erläuterung:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.
Quelle: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF18Bund), Stand: Juli 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In den letzten zehn Jahren (2009 bis 2018) stiegen die Ausgaben der GKV jahresdurchschnittlich um 4,1 %.[101] Nach einer maßvollen Ausgabenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2012 ist seitdem eine deutliche Aufwärtsdynamik festzustellen. Dies belegt ein Vergleich mit dem nominalen Wirtschaftswachstum[102]: Es lag im gleichen Zeitraum jahresdurchschnittlich bei 2,9 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,8 % in deutlich geringerem Maße. Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben im Jahr 2018 waren mit 77,2 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen nahmen mit 39,4 Mrd. Euro den zweiten Rang ein, knapp gefolgt von denen für Arzneimittel mit 38,7 Mrd. Euro. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 14,5 Mrd. Euro verausgabt. Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 11,5 Mrd. Euro und stiegen damit um 5,9 % gegenüber dem Jahr 2017.

Trotz des Ausgabenanstiegs konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden bzw. auf geringem Niveau gehalten werden:

- Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies Anfang 2019 eine gegenüber dem Vorjahr um 0,6 Mrd. Euro höhere Liquiditätsreserve von 9,7 Mrd. Euro aus.
- Die GKV hatte im Jahr 2018 einen Überschuss von 2,0 Mrd. Euro zu verzeichnen. Ende März 2019 lagen ihre Finanzreserven bei rund 21 Mrd. Euro.
- Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt fast 31 Mrd. Euro. Es ist gegenüber dem Vorjahr nochmals merklich gestiegen (2017: 28,0 Mrd. Euro).

Zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen (§ 221 Absatz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch) erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse (vgl. Tabelle 12). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden. Seit dem Jahr 2017 ist der Zuschuss auf 14,5 Mrd. Euro festgeschrieben. Für die Jahre 2019 bis 2023 sind damit 72,5 Mrd. Euro zugunsten der GKV vorgesehen (vgl. Tabelle 12).

Gesetzliche Grundlage für den Bundeszuschuss ist § 221 Absatz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch. Der Bund leistet den Zuschuss danach zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen. Dem jährlichen Zuweisungsbetrag von 14,5 Mrd. Euro liegt keine nachvollziehbare Berechnung der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GKV zugrunde. Der Begriff der versicherungsfremden Leistungen ist nicht eindeutig definiert. Je nachdem, welche Leistungen im Einzelnen unter dem Begriff gefasst werden, deckt der Bundeszuschuss möglicherweise nur einen Teil dieser Leistungen ab.[103]

101 Der Ausgabenanstieg je Versicherten ist etwas niedriger, da die Versichertenzahlen in der GKV gestiegen sind.

102 Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

103 Die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in der GKV wird auf bis zu 45 Mrd. Euro/Jahr geschätzt, vgl. im Einzelnen: Dokumentation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 16. September 2016 „Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der Sozialen Pflegeversicherung" (WD 9 - 3000 - 051/16). Es gibt auch Stimmen, die die beitragsfreie Mitversicherung als versicherungsimmanente Leistung ansehen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nach wie vor wirken sich die gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, die Rentensteigerungen sowie der Bundeszuschuss positiv auf die Einnahmensituation und damit auf das Finanzergebnis der GKV aus. Langfristig gesehen dürften ihre Ausgaben nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich steigen. Hier stehen vor allem die großen Kostenverursacher, die stationäre und ambulante ärztliche Versorgung sowie die Arzneimittelaufwendungen im Fokus. Ob der zu erwartende Anstieg dauerhaft durch die vorhandenen Reserven und die Beitragseinnahmen aufgefangen werden kann, ist fraglich. Der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt dürfte zunehmen, wenn die Herausforderung durch den demografischen Wandel und den medizinischen Fortschritt nicht mehr allein von den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern getragen werden soll. Vor diesem Hintergrund bilden die Leistungen des Bundes an die GKV – ähnlich den Leistungen an die Rentenversicherung – ein tendenziell steigendes Risiko für den Bund.

5.5 Zinsausgaben

Im Haushaltsentwurf 2020 sind für Zinsausgaben 15,4 Mrd. Euro veranschlagt. Das geplante Ausgabevolumen ist nominal der niedrigste Haushaltsansatz seit dem Haushaltsjahr 1986. Er liegt um 2,2 Mrd. Euro unter dem Soll 2019 und 1,1 Mrd. Euro unter dem Ist 2018. Der Bund profitiert weiterhin von dem historisch niedrigen Zinsniveau. Bei den Agio-Einnahmen[104] wird mit einem leichten Aufwuchs auf 0,8 Mrd. Euro gegenüber dem Soll 2019 (0,4 Mrd. Euro) gerechnet. Der Ansatz liegt allerdings weit unter den Agio-Einnahmen des Jahres 2018 von 3,3 Mrd. Euro.[105]

Für den Zeitraum ab 2021 unterstellt die Bundesregierung einen geringfügigen Anstieg der Zinsausgaben auf 17,3 Mrd. Euro im Jahr 2022 und 16,8 Mrd. Euro im Jahr 2023 (vgl. Abbildung 6). Dies erscheint realistisch, da das gegenwärtig niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere sich in den nächsten Jahren nur wenig erhöhen dürfte. Der Bund profitiert im Finanzplanungszeitraum nach wie vor von den Kupons aus der Niedrigzinsphase.

Die Zinsausgaben bilden in den Haushalten der letzten Jahre planerisch gesehen das einzige nennenswerte „Entlastungsreservoir" auf der Ausgabenseite. Die im Vergleich zu früheren Haushaltsjahren (vgl. Abbildung 6) stark rückläufigen Zinsansätze tragen neben den Steuermehreinnahmen maßgeblich zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts bei. Mehrausgaben in den Facheinzelplänen (vgl. Tabelle 1) können dadurch weitgehend ohne Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle geschultert werden.

104 Agio-Einnahmen werden bei Kapitel 3205 Titel 575 09 „Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen" als „Minusausgaben" gebucht.

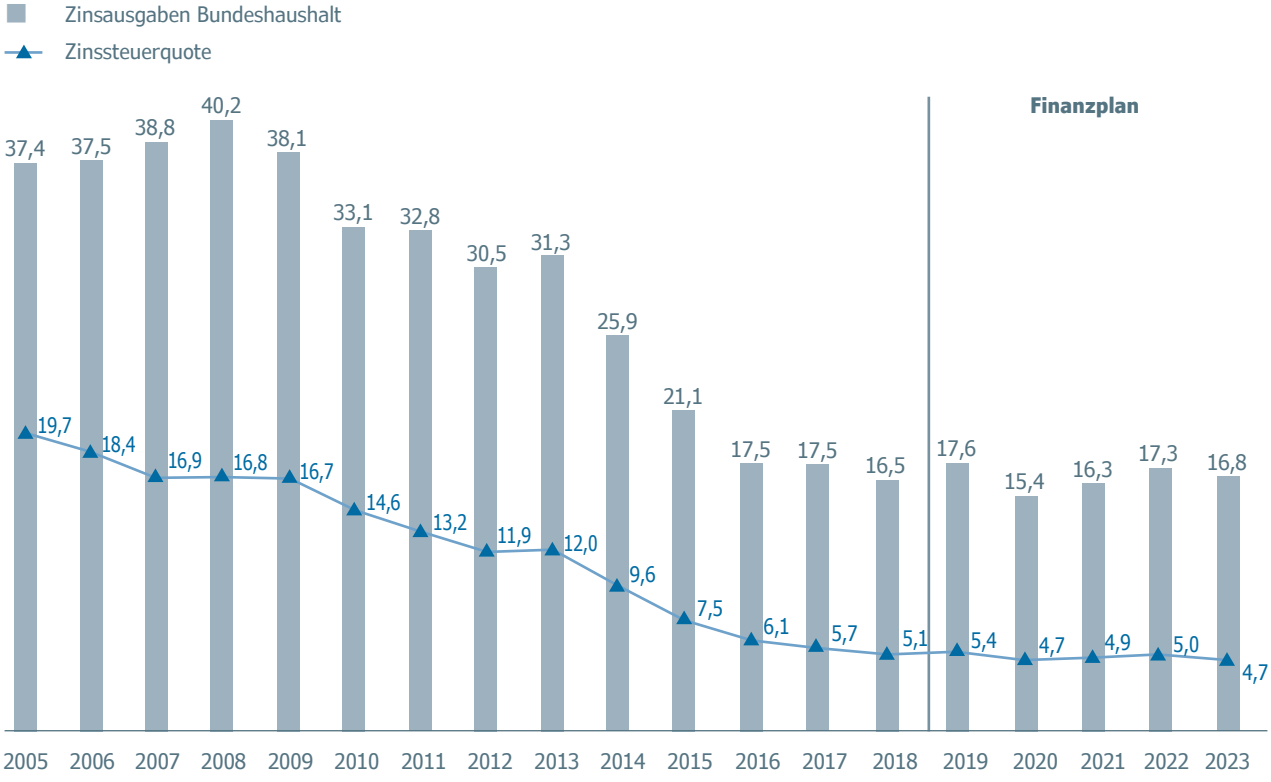
105 Zur Entwicklung des Disagio-Titels und der grundsätzlichen Veranschlagungskritik aus Sicht des Bundesrechnungshofes: vgl. Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500, Nr. 2.2.5.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 6

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:
Zinsausgaben einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben von Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

Die Unterschreitungen der Planansätze früherer Finanzpläne sind erheblich. Allein beim Soll 2019 liegt das veranschlagte Zinsvolumen um 9,6 Mrd. Euro unterhalb der Annahmen des Finanzplans 2015 bis 2019, der für das Jahr 2019 immerhin noch Zinsausgaben von 27,2 Mrd. Euro vorgesehen hatte (vgl. Tabelle 13). Allerdings geht das planerische „Absenkungspotenzial" zurück, da in den Finanzplänen der letzten Jahre die Ansätze für Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt worden sind. Insgesamt bleibt die aus den anhaltenden Zinssenkungen resultierende planerische Entlastung hoch: Bei der Fortschreibung der letzten acht Finanzpläne wurden die Zinsausgabenansätze für die Haushaltsjahre 2014 bis 2022 (18. und 19. Wahlperiode sowie letztes Jahr des bisherigen Finanzplans bis 2022) im Vergleich zu den früheren Planungen um insgesamt 130,5 Mrd. Euro herabgesetzt (vgl. Tabelle 13).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 13

Planerische Entlastungen bei den Zinsausgaben

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2014–2022
	in Mrd. Euro										
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1									
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2								
Finanzplan bis 2017	27,7	31,3	32,5	34,2							
Ist 2014, Soll 2015, Finanzplan bis 2018	25,9	21,3	30,0	31,8	34,4						
Ist 2015, Soll 2016, Finanzplan bis 2019		21,1	23,8	22,4	25,6	27,2					
Ist 2016, Soll 2017, Finanzplan bis 2020			17,5	18,5	19,2	19,3	21,9				
Ist 2017, Soll 2018, Finanzplan bis 2021				17,5	18,2	20,2	20,6	21,7			
Ist 2018, Soll 2019, Finanzplan bis 2022					16,5	17,6	19,3	19,6	19,9		
Haushaltsentwurf 2020, Finanzplan bis 2023							15,4	16,3	17,3	16,8	
Absenkung gegenüber Fpl. 15	20,1	28,0									
Absenkung gegenüber Fpl. 16	8,5	16,3	23,7								
Absenkung gegenüber Fpl. 17	1,8	10,2	15,0	16,7							
Absenkung gegenüber Fpl. 18		0,2	12,5	14,3	17,9						
Absenkung gegenüber Fpl. 19			6,3	4,9	9,1	9,6					
Absenkung gegenüber Fpl. 20				1,0	2,7	1,7	6,5				
Absenkung gegenüber Fpl. 21					1,7	2,6	5,2	5,4			
Absenkung gegenüber Fpl. 22							3,9	3,3	2,6		
Entlastung gegenüber früherer Finanzpläne	**20,1**	**28,0**	**23,7**	**16,7**	**17,9**	**9,6**	**6,5**	**5,4**	**2,6**		**130,5**

Bei einer Rückschau auf die Jahre seit der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) erreichen die Zinsentlastungen nach Berechnungen der Bundesbank noch größere Dimensionen: Für den Zeitraum 2008 bis 2016 hat sie für die deutschen öffentlichen Haushalte ein Entlastungsvolumen in der Größenordnung von 240 Mrd. Euro ermittelt. Allein für den Bund errechnet sich die kumulierte Ersparnis (2008 bis 2016) auf rund 155 Mrd. Euro.[106]

106 Dazu im Einzelnen mit Erläuterung der Berechnungsmethode: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, „Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums" (S. 41–43); seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 bis zum Jahr 2018 soll der deutsche Staat dank der Niedrigzinsen sogar 368 Mrd. Euro an Zinskosten eingespart haben – vgl. Handelsblatt vom 8. Januar 2019 unter Berufung auf eine Bundesbank-Studie.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die niedrigen Refinanzierungsbedingungen entlasten den Bund nachhaltig:

- Beim Bruttokreditbedarf des Bundeshaushalts und seiner Sondervermögen lagen die Zinskostensätze im Jahr 2017 bei 0,51 %. Im Langfristvergleich unterschreiten sie das Niveau früherer Jahre deutlich.[107]
- Bei der gesamten Bundesverschuldung verringerten sich die Zinskostensätze im Jahr 2017 auf 1,8 %. Sie werden durch die Zinskostensätze des Bruttokreditbedarfs und die Tilgungen von durch Fälligkeit aus dem Schuldenportfolio ausscheidenden – und zum Teil noch relativ hoch verzinslichen – Altkrediten beeinflusst. Auch hier zeigt der Trend seit mehr als 15 Jahren nach unten.[108]

Die Staatsanleihen des Bundes bilden im Euroraum weiterhin die Referenz für die Renditen anderer Länder. Der Bund nutzt die günstige Situation, die nicht zuletzt infolge der EZB-Geldmarktpolitik entstanden ist, für eine Senkung der Zinsausgaben, indem er mehr langfristige Papiere emittiert. Dementsprechend sind die Zinsbindungsfristen des Bundes aufgrund längerer Laufzeiten der Neuemissionen und entsprechender Gestaltung der Zins-Swap-Geschäfte[109] in den letzten Jahren angestiegen – im Jahr 2017 auf 6,79 Jahre.[110]

Sichtbares Zeichen für die gegenwärtig und absehbar entspannte Lage bei den Zinsen ist die Zinssteuerquote, also das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen. Sie fällt weiter und soll im letzten Finanzplanungsjahr 2023 nur noch 4,7 % betragen (vgl. Abbildung 6). Das wäre innerhalb einer Dekade ein Rückgang um rund 60 % und der niedrigste Wert seit dem Jahr 1976, trotz einer dreieinhalbmal so hohen Schuldenstandsquote.

Ungeachtet dieser Situation sollte nicht übersehen werden, dass im Falle eines nachhaltigen Anstiegs des Zinsniveaus spürbare Zusatzlasten bei den Zinsen drohen. Denn die jährlichen Bruttokreditaufnahmen bleiben im Finanzplanungszeitraum 2019 bis 2023 hoch; sie erreichen durchschnittlich 224 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 12).

107 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 13 und Abbildung 12 (der Kreditaufnahmebericht 2018 lag im Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht vor).
108 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Abbildung 12.
109 Zu Zins-Swap-Geschäften als Ergänzung der Kreditaufnahme des Bundes am Geld- und Kapitalmarkt: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, S. 46–51.
110 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 18.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 14):

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank, Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Rücklagenentnahmen sowie Münzeinnahmen gehören, sowie
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

Um absehbare, aber titelmäßig noch nicht konkret bezifferbare Veränderungen auf der Einnahmenseite zu berücksichtigen, werden im Bundeshaushalt Globale Mehr- und Mindereinnahmen ausgewiesen. Sie stellen damit eine Form von Planungsreserven dar. Sie belaufen sich im Zeitraum von 2020 bis 2023 auf 38,3 Mrd. Euro, davon –4,0 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2020 und -34,3 Mrd. Euro in den Finanzplanungsjahren 2021 bis 2023. Diese sollen im Wesentlichen die steuerlichen Mindereinnahmen abdecken, die durch den von der Bundesregierung ab dem Jahr 2021 vorgesehenen teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags (vgl. Nr. 2.5) verursacht werden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 14

Wesentliche Einnahmepositionen im Bundeshaushalt[a]

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Einnahmen														Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																		
a) Steuereinnahmen	190,2	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	289,0	309,4	322,4	325,5	327,8	334,2	345,5	356,1
b) Sonstige Einnahmen	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	29,7	28,4	21,6	25,9	30,9	32,5	32,0	26,9	19,6
darunter:																			
▪ Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
▪ Kapitalvermögen[b]	8,9	0,8	4,5	5,6	2,0	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	1,1	1,1	0,0
▪ Wirtschaftliche Tätigkeit[c]	1,4	3,8	4,3	4,6	4,5	4,4	5,0	4,6	4,9	6,9	6,9	6,8	3,9	5,7	5,6	6,7	7,4	6,3	6,2
darunter: Bundesbankgewinn[d]	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	3,0	3,2	0,4	1,9	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
▪ Darlehen, Gewährleistungen[e]	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,7	1,8	1,3	2,9	1,8	2,4	2,0	2,0	1,4	1,4	1,4
▪ BA-Eingliederungsbeitrag	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-0,2										
▪ Sonstige lfd. Einnahmen[f]	5,4	5,6	6,0	6,3	7,4	12,5	8,3	7,7	8,1	8,0	11,8	10,0	8,9	9,5	11,4	11,8	15,5	15,6	15,7
▪ Zuweisung aus SV Aufbauhilfe											0,3	1,5							
▪ Entnahme aus Asylrücklage															5,5	9,2	13,5	7,0	
▪ Globale Mindereinnahmen															–0,2	–3,5	–13,1	–11,0	–10,2
c) Nettokreditaufnahme	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen	**259,9**	**261,0**	**270,4**	**282,2**	**292,1**	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**311,4**	**317,4**	**331,0**	**348,3**	**356,4**	**360,3**	**366,2**	**372,4**	**375,7**

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Kapitel 6002, Titel 133 01; ab dem Jahr 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.
c Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.
d 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.
e Rückflüsse aus Darlehen sowie Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.
f Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren (u. a. Lkw-Maut) und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6.1 Steuereinnahmen

6.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes

Das Steueraufkommen ist seit dem Jahr 2005 durchschnittlich jährlich um 3,9 % gewachsen. Infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie aufgrund einer Reihe von Steuerentlastungen[111] erlitten die Steuereinnahmen in den Jahren 2009 und 2010 einen Einbruch (vgl. Abbildung 7). Seit dem Jahr 2011 wächst das Steueraufkommen stetig. Die Steuereinnahmen des Jahres 2018 lagen mit 322,4 Mrd. Euro um 96,2 Mrd. Euro oder 42,5 % über denen des Jahres 2010 (226,2 Mrd. Euro).

Im Haushaltsentwurf 2020 und in den folgenden Finanzplanungsjahren rechnet die Bundesregierung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 356,1 Mrd. Euro (2023). Dies entspricht einem jährlichen durchschnittlichen Anstieg innerhalb des Finanzplanungszeitraums von rund 2 %. Der geringere Zuwachs im Vergleich zu den letzten Jahren ist nicht zuletzt Folge der fortwährenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen sowie der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 (vgl. Nrn. 2.1 und 6.2.2).

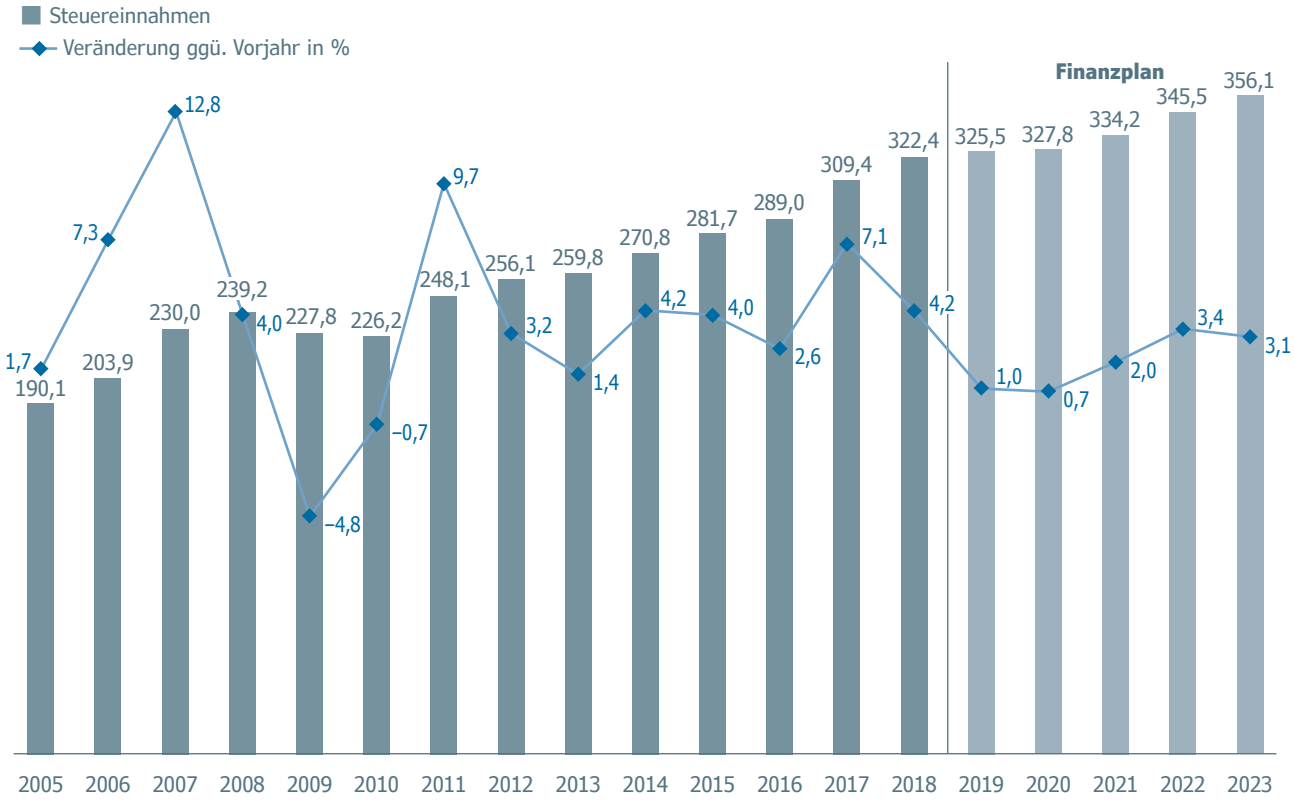
111 Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung" (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 7

Entwicklung der Steuereinnahmen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit seinem Urteil vom Juni 2019[112] die deutsche Pkw-Infrastrukturabgabe für europarechtswidrig erklärt. Die Bundesregierung hat daraufhin das Projekt „Infrastrukturabgabe" in der beschlossenen Form für beendet erklärt. Auf der Einnahmenseite führt dies zu steuerlichen Mehreinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer ab dem Jahr 2020. Andererseits entfällt die ab 1. Oktober 2020 geplante Infrastrukturabgabe komplett. Per Saldo ergeben sich Mindereinnahmen im Finanzplanungszeitraum von 1,1 Mrd. Euro.

Der Haushaltsentwurf 2020 wurde vor der Zuleitung an den Bundesrat und der Einbringung in den Bundestag so ergänzt, dass die Auswirkungen des EuGH-Urteils im Sach- und Personalhaushalt berücksichtigt sind. Die finanziellen Folgen für die nachfolgenden Haushaltsjahre sollen im Rahmen der Aufstellung des Regierungsentwurfes 2021 und des Finanzplans bis zum Jahr 2024 nachvollzogen werden.

Aufgrund des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs zum teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags entstehen erhebliche steuerliche Minderein-

112 Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 18. Juni 2019, Az. C-591/17.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nahmen ab dem Jahr 2021. Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag, das im Haushaltsentwurf 2020 mit 20,0 Mrd. Euro veranschlagt ist, wird nahezu halbiert. Hierfür enthält der Finanzplan GME (vgl. Tabelle 14), d. h. die im Finanzplan ab dem Jahr 2021 ausgewiesenen Steuereinnahmen müssen entsprechend abgesenkt werden. Für den weitererhobenen Solidaritätszuschlag (2020 vollständig, danach teilweise) sieht der Bundesrechnungshof verfassungsrechtliche Risiken. Diese sind bislang in der Finanzplanung nicht berücksichtigt. Hierüber hat der Bundesrechnungshof die Bundesregierung im Vorfeld des avisierten Gesetzentwurfs ausführlich informiert (vgl. Nr. 2.5).

6.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom 7. bis 9. Mai 2019 wird für alle staatlichen Ebenen auf mittelfristige Sicht eine Fortsetzung des Zuwachses beim Steueraufkommen erwartet. Es soll von 793,7 Mrd. Euro im Jahr 2019 bis auf 908,4 Mrd. Euro im Jahr 2023 steigen. Dies entspricht gegenüber dem Ist-Ergebnis des Jahres 2018 einem durchschnittlichen jährlichen Aufwuchs von 26,4 Mrd. Euro (3,2 %). Gegenüber den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2018 wurden die Erwartungen jedoch gedämpft. Für Bund, Länder und Gemeinden sollen die Steuereinnahmen jährlich zwischen 8,5 Mrd. Euro (2019) und 32,4 Mrd. Euro (2023) geringer ausfallen:

- Für die Jahre 2019 und 2020 rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" mit insgesamt 31,4 Mrd. Euro weniger.
- Für die Jahre 2021 bis 2023 wird mit Mindereinnahmen von 90,2 Mrd. Euro gerechnet.
- Für den gesamten Schätzzeitraum 2019 bis 2023 sind dies im Ergebnis 121,6 Mrd. Euro weniger.
- Bei den EU-Abführungen werden gegenüber der letzten Schätzung geringere Beiträge von zusammen 2,6 Mrd. Euro angesetzt. Ungeachtet dieser leichten Korrektur sollen die Abführungen deutlich ansteigen – bis auf 46,0 Mrd. Euro im Haushalt 2023 (einschließlich Zölle; vgl. Tabelle 7). Mögliche Auswirkungen des Brexit sowie des noch nicht ausverhandelten mehrjährigen EU-Finanzrahmens 2021 bis 2027 auf den deutschen EU-Beitrag sind dabei nicht berücksichtigt.[113]

Auf die einzelnen Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen der Steuerschätzung für die Jahre 2019 bis 2023 gegenüber den Schätzergebnissen vom Oktober 2018 wie folgt:

Bund:	–70,6 Mrd. Euro
Länder:	–27,7 Mrd. Euro
Gemeinden:	–23,3 Mrd. Euro
Abweichung:	–121,6 Mrd. Euro

113 Diese fließen erst in die Steuerschätzung ein, wenn die Regelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs in Kraft treten und der EU-Finanzrahmen beschlossen ist.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

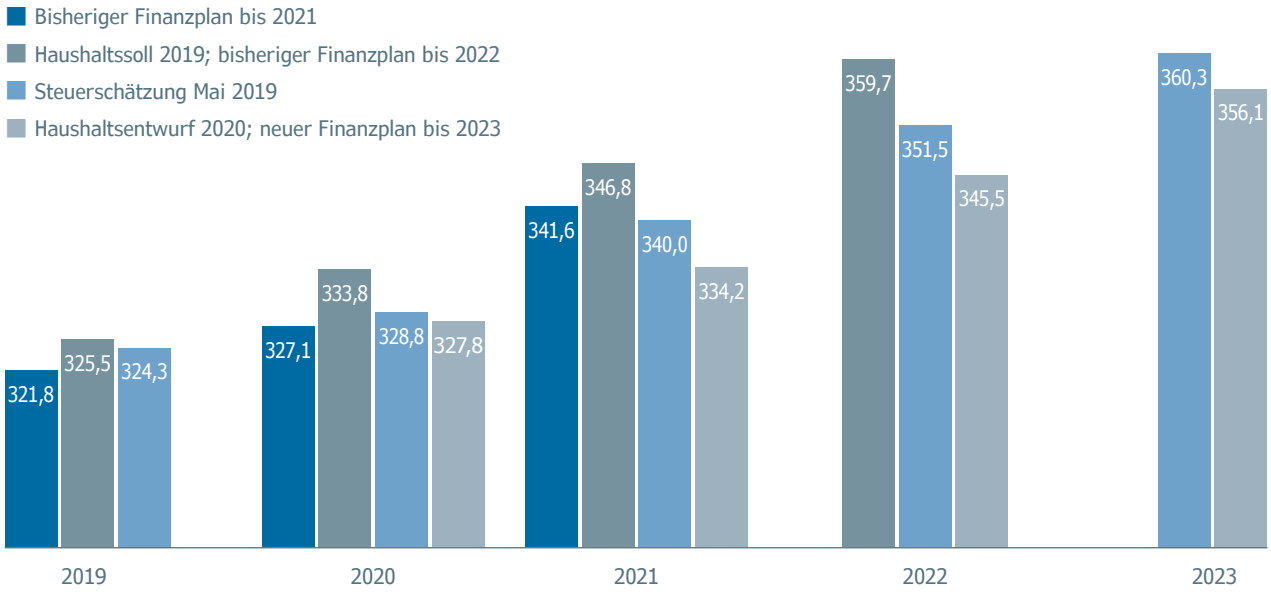
Diese negativen Abweichungen beschreiben lediglich das Ausmaß nicht erfüllter Erwartungen, die bei der Steuerschätzung im Oktober 2018 noch bestanden. Tatsächlich dürfen alle Gebietskörperschaften mit stetig – aber nicht mehr so stark wie zuvor steigenden – Steuereinnahmen rechnen. Der Bund ist von den langsamer steigenden Steuereinnahmen am stärksten betroffen. Dieses liegt im Wesentlichen an Rechtsänderungen, die u. a. Abtretungen von Umsatzsteueranteilen an die Länder enthalten (vgl. Tabelle 4). Die Rechtsänderungen sind im Schätzzeitraum bis zum Jahr 2023 für Mindereinnahmen des Bundes von 36,6 Mrd. Euro verantwortlich.

Noch nicht in der Steuerschätzung vom Mai 2019 enthalten ist das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Mit dem sogenannten Gute-Kita-Gesetz stellt der Bund den Ländern zusätzlich 5,5 Mrd. Euro für die Jahre 2019 bis 2022 zur Verfügung, davon 1,0 Mrd. Euro im Haushalt 2020 (vgl. Tabelle 4). Dieses Gesetz sowie weitere noch nicht beschlossene steuerliche Maßnahmen wie der Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung führen zu den gegenüber der Steuerschätzung niedrigeren Finanzplanungsansätzen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8

Steuerschätzung und geplante Steuereinnahmen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zur Entwicklung des nominalen BIP liegen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für die Jahre 2019 und 2020 um –1,0 bzw. –0,2 Prozentpunkten (+2,8 bzw. +3,5 %) deutlich unter der Schätzung der Herbstprojektion 2018. Für die Jahre ab 2021 soll das erwartete nominale BIP um 0,2 Prozentpunkte niedriger liegen (jeweils +3,0 %). Die für die

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhne und -gehälter sollen sich in den Jahren 2019 und 2020 im Vergleich zur letzten Schätzung um 0,4 bzw. –0,1 Prozentpunkte verändern (+4,6 bzw. +3,8 %). In den Folgejahren geht die Frühjahrsprojektion 2019 unverändert von einem Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter um 2,9 % aus.

Einnahmen aus der erstmals im Jahr 2011 für das Jahr 2014 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Im Koalitionsvertrag ist festgelegt, dass die Einführung einer substanziellen Finanztransaktionsteuer auf europäischer Ebene zum Abschluss gebracht werden soll. Die Finanzminister der Staaten der Verstärkten Zusammenarbeit[114] haben sich nach Medienberichten darauf verständigt, eine solche Börsensteuer nach französischem Modell einzuführen. In Deutschland soll die Steuer noch vor der Bundestagswahl 2021 auf den Weg gebracht werden.

Die Einführung einer Finanztransaktionsteuer soll dazu beitragen, dass
- die Finanzbranche einen angemessenen und substanziellen Beitrag zu den Kosten künftiger Finanzkrisen leistet und
- in steuerlicher Hinsicht die gleichen Ausgangsbedingungen geschaffen werden wie sie für andere Wirtschaftszweige bestehen.

Ob diese von der EU-Kommission formulierte Intention[115] erreicht werden kann, wird anhand der gesetzgeberischen Umsetzung zu beurteilen sein.

6.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die – trotz geringerer Steigerungsrate – nach wie vor günstige Einnahmesituation der Gebietskörperschaften lässt sich anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote[116] hat sich gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2019 werden die Steuereinnahmen schneller als das nominale BIP steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2023) bei 23,0 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 9). Dies wären 1,2 Prozentpunkte oder – bezogen auf das geschätzte nominale BIP des Jahres 2023 – rund 47 Mrd. Euro mehr gegenüber der durchschnittlichen Steuerquote der letzten 10 Jahre (21,8 % des BIP im Zeitraum 2009 bis 2018).

114 Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Österreich, Belgien, Portugal, Griechenland, Slowenien und die Slowakei.

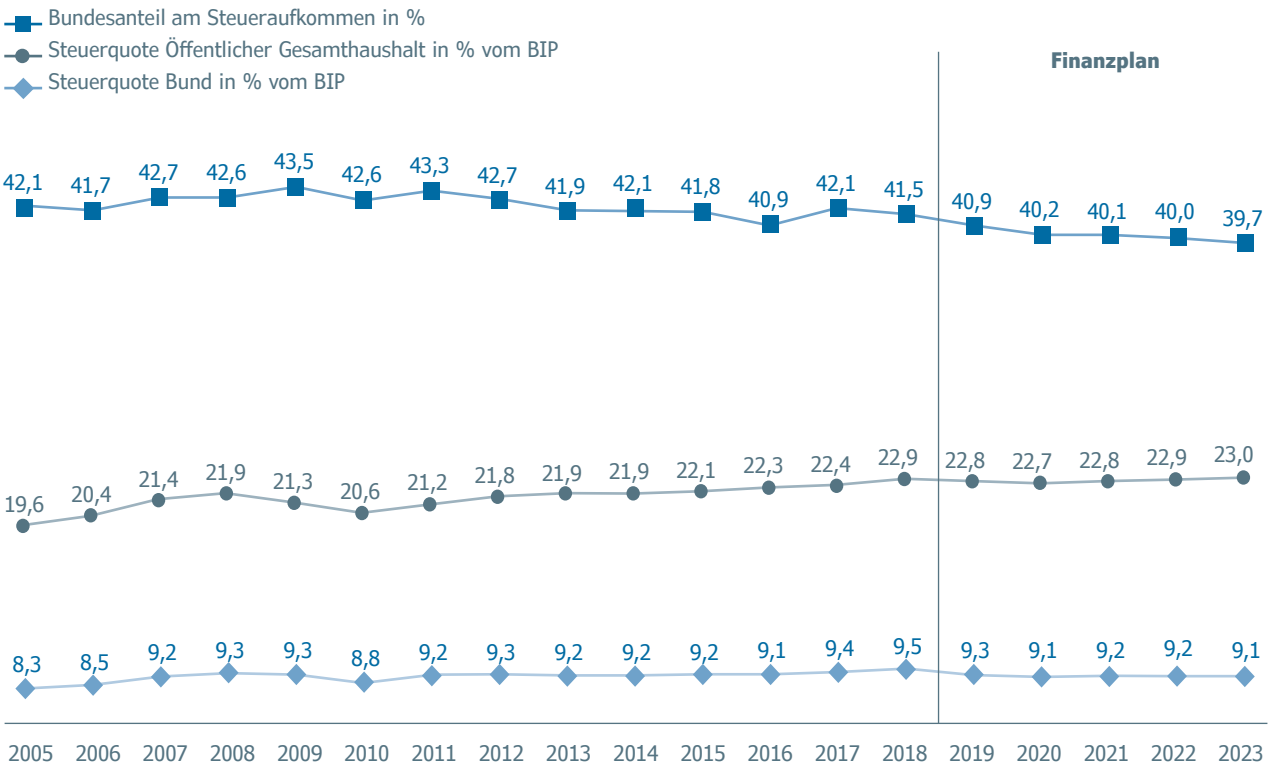
115 Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer vom 14. Februar 2013, KOM (2013) 71 endg., S. 2.

116 In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 9

Steuerquoten, Bundesanteil am Steueraufkommen



Erläuterung:
BIP auf Basis der Frühjahrsprojektion; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund).
Bundesanteil nach Ergänzungszuweisungen und anderen Zuweisungen von Steueranteilen.

Der Bund partizipiert zunehmend weniger am Aufwuchs des gesamtstaatlichen Steueraufkommens. Dies ist vor allem die Folge seiner fortgesetzten Zugeständnisse gegenüber Ländern und Kommunen bei der Steuerverteilung (vgl. Nr. 2.1). Der Bundesanteil am Steueraufkommen wird nach aktueller Projektion im Jahr 2023 mit 39,7 % einen Tiefststand erreichen (vgl. Abbildung 9).

Das wären immerhin 1,8 Prozentpunkte unter seinem Anteil im Jahr 2018 (41,5 %). Rechnerisch[117] bedeutet dies einen Steuerverzicht des Bundes von mehr als 16 Mrd. Euro. Hauptursächlich für diese Entwicklung ist die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020. Die Anteile von Ländern und Kommunen am Gesamtsteueraufkommen werden sich dementsprechend weiter nach oben entwickeln.

117 Bezogen auf das in der Steuerschätzung vom Mai 2019 für das Jahr 2023 angenommene gesamtstaatliche Steueraufkommen von 908,4 Mrd. Euro.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zudem erhalten Länder und Kommunen eine zunehmende Entlastung über Steuermittel des Bundes, die als Finanzhilfen und in anderer Form auf der Ausgabenseite für Länder- und kommunale Zwecke eingesetzt werden. Diese Verschiebung hinsichtlich der Verwendung des Steueraufkommens schlägt sich in den ausgewiesenen Steueranteilen der Gebietskörperschaften nicht nieder. Aktuelles Beispiel hierfür ist die mit der Grundgesetzänderung vom 28. März 2019 eingeführte Ausweitung der Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz und der neuen Finanzhilfen nach Artikel 104d Grundgesetz.

6.2 Vertikaler Finanzausgleich

6.2.1 Verteilung der Gemeinschaftsteuern

Im Finanzausgleich zwischen den Verfassungsebenen Bund und Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) ist das Umsatzsteueraufkommen die bedeutendste Verteilungsmasse. Bei der Finanzreform im Jahr 1970 betrug der Bundesanteil noch 70 %. Seither hat der Bund mehrfach Steueranteile an Länder und Kommunen abgegeben, vor allem im Rahmen des sogenannten Solidarpakts I ab dem Jahr 1995 (sieben Umsatzsteuerpunkte) sowie bei der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 (nochmals 5,5 Umsatzsteuerpunkte). Die fast in jedem Jahr wechselnden Umsatzsteueranteile sind im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt.[118] Derzeit bewegt sich der Bundesanteil unter Berücksichtigung diverser Zuzugs- und Abzugsbeträge bei bzw. knapp unter 50 % des Umsatzsteueraufkommens (2018: 50,0 %; 2019: 49,6 %). Ab dem Jahr 2020 gilt eine neue Regelung für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (vgl. Nr. 2.1).[119] Dies wird den Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen weiter verringern (2020/2021: 49,3 %).

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Aufgabenfinanzierung über einen sich häufig ändernden Festbetrag bei der Umsatzsteuer ein für Parlament und Öffentlichkeit nur schwer nachvollziehbares Verfahren darstellt. Er hat daher vorgeschlagen, Dritte in einer nachvollziehbaren Weise regelmäßig darüber zu informieren, in welchem Umfang der Bund Umsatzsteueranteile abgibt.[120] Seine Anregung hat der Gesetzgeber aufgegriffen. In den parlamentarischen Beratungen zum Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 wurde das FAG u. a. um eine Regelung zur Stärkung des parlamentarischen Informationsrechts ergänzt. Danach hat die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat jährlich über die Höhe der Zahlungen zu unterrichten, die auf der Grundlage des FAG geleistet werden. Diese Berichterstattung schließt Aussagen zur Höhe der Gemeindesteuerkraftzuweisungen, der Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungs-

118 Wesentliche Regelung für die Verteilung der Umsatzsteuer ist § 1 FAG mit einer Vielzahl zum Teil aufeinander aufbauender und konditionierter Vorababzüge bzw. -zuzüge für Bund und Länder, die sich einerseits nach Prozentpunkten und andererseits nach Festbeträgen berechnen.

119 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, Artikel 2 (BGBl. I, S. 3122, 3123).

120 Dazu: Bericht an das BMF nach § 88 Absatz 2 BHO über die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach § 1 FAG vom 10. Februar 2017 (www.bundesrechnungshof.de).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ausgleich sowie zu vorliegenden Erkenntnissen über das Bemühen der betroffenen Länder zur Rückführung dieser Bedarfe ein. Die Aufnahme der Berichtspflicht soll der Transparenz des komplexen Ausgleichssystems zugutekommen und eine regelmäßige kritische Erörterung der finanziellen Auswirkungen des Finanzausgleichs unterstützen.

Die zweite wichtige Einnahmequelle des Bundes ist die Einkommensteuer (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer). Der Anteil des Bundes an dieser Gemeinschaftssteuer beträgt 42,5 %. Im Jahr 2018 nahm der Bund 114,2 Mrd. Euro Einkommensteuer ein, während der Anteil an der Umsatzsteuer 116,5 Mrd. Euro betrug. Auf der Grundlage des Finanzplans[121] wird der Anteil der Einkommensteuer stärker als der Umsatzsteueranteil steigen, mit letzteren im Jahr 2021 gleichziehen und danach übertreffen. Diese Verschiebung in der Rangfolge ist im Wesentlichen den Annahmen zur günstigen Entwicklung der Beschäftigungssituation sowie der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder geschuldet.

6.2.2 Bundesergänzungszuweisungen

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bilden die letzte Verteilstufe innerhalb des Finanzausgleichssystems. Die – im Bundeshaushalt als negative Einnahmen veranschlagten[122] – BEZ sind entsprechend den Vorgaben des zum Jahresende 2019 auslaufenden Solidarpaktfortführungsgesetzes (sog. Solidarpakt II) rückläufig. Mit dem ab dem Jahr 2020 geltenden neuen Finanzausgleich werden sie wieder deutlich steigen (vgl. Abbildung 10).

Die BEZ lagen im Ausgleichsjahr 2018 mit 8,5 Mrd. Euro unterhalb des Finanzvolumens im horizontalen Länderfinanzausgleich, das 11,4 Mrd. Euro betrug.[123] Der überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2018: 77 %). Im Haushaltsplan 2019 umfassen die BEZ wegen der degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (vgl. dazu Nr. 6.2.3) noch ein Volumen von 7,8 Mrd. Euro. Im Zuge des neuen Finanzausgleichs[124] wird der Bund ab dem Jahr 2020 zwei zusätzliche BEZ zugunsten der Länder leisten. Diese finanzielle Ausweitung war eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass die Finanzreform zustande gekommen ist.

Zu den Zuweisungen gehören dann die

- Allgemeinen BEZ (seit 2005),
- Sonderbedarfs-BEZ politische Führung (seit 1995),

121 Finanzplan 2019 bis 2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, Tabelle 13, S. 60.

122 Hierdurch vermindert sich das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

123 Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2018 im Einzelnen: BMF, Monatsbericht März 2019, S. 24 (Tabelle 1).

124 Einen Überblick sowie eine kritische Bewertung des neuen Finanzausgleichs mit den Zuweisungen des Bundes geben die schriftlichen Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes und weiterer Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 18/11135) mit den Unterpunkten „Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden“: Haushaltsausschussdrucksache 18/4218.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

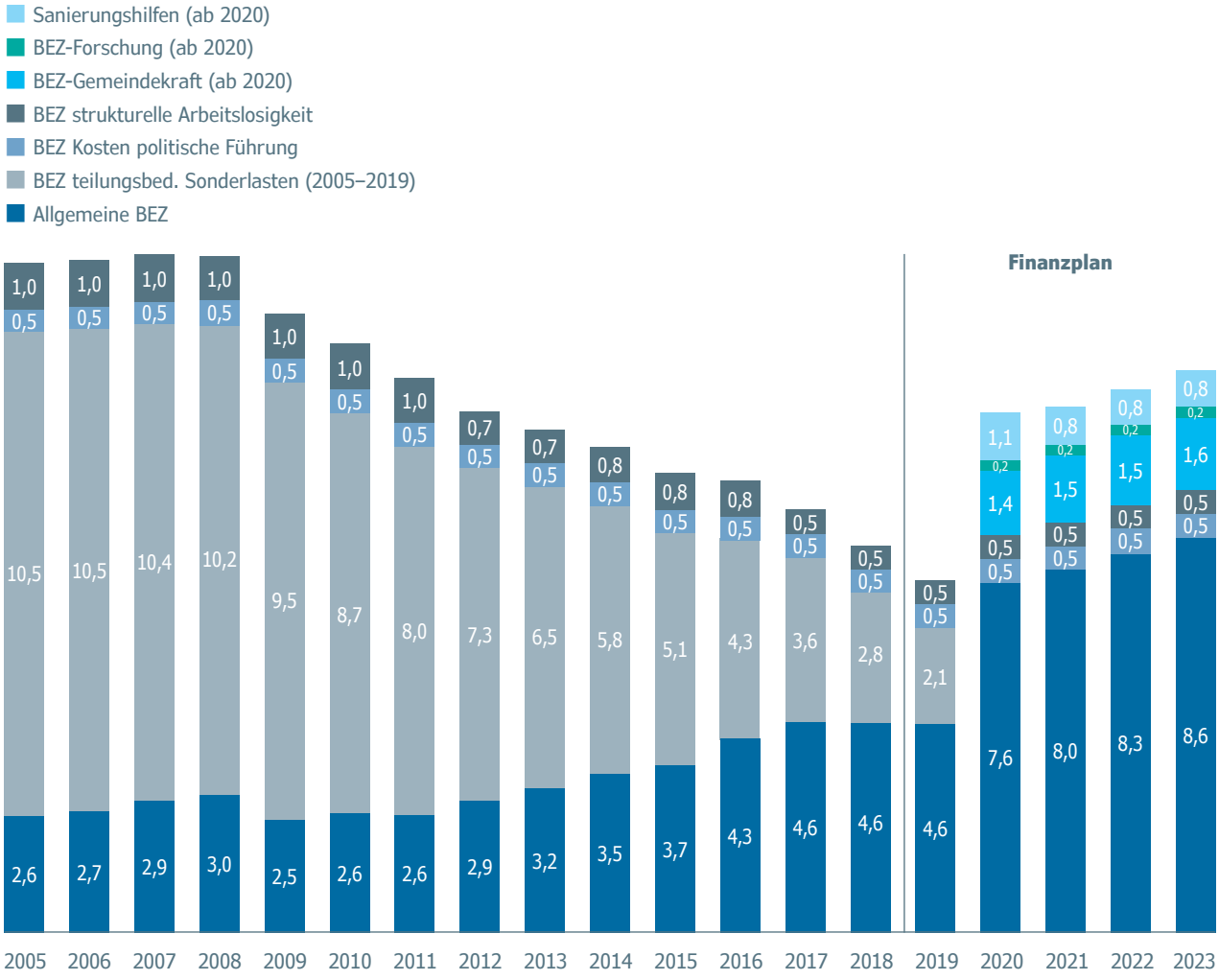
- Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit (seit 2005),
- Gemeindesteuerkraftzuweisungen (ab 2020) sowie
- Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (ab 2020).

Außerdem gewährt der Bund ab dem Jahr 2020 dem Saarland und Bremen zur Einhaltung der Vorgaben der gesamtstaatlichen Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz Sanierungshilfen von zusammen jährlich 800 Mio. Euro.

Abbildung 10

Bundesergänzungszuweisungen und Sanierungshilfen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Quelle: Finanzbericht 2020, Nr. 5.3.2 (für Zeitraum bis 2018); Steuerschätzung vom Mai 2019 (für Zeitraum bis 2023).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6.2.3 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Bis zum Jahr 2019 binden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin in einem hohen – wenn auch rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes. Die aus dem Korb I des „Solidarpaktes II" zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft" belaufen sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel betrugen bis zum Jahr 2005 jährlich gut 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2006 degressiv ausgestaltet. Bis zum Jahr 2019 vermindern sich die vom Bund zu leistenden Jahresbeträge auf 2,1 Mrd. Euro. Die frei werdenden Mittel kommen im Rahmen der allgemeinen Haushaltsfinanzierung u. a. dem fortwährend steigenden Aufwand für die Mitfinanzierung von Länder- und Kommunalaufgaben zugute.

Außerhalb der Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II nach wie vor auf hohem Niveau:[125]

- Die Abgabe von sieben Umsatzsteuerpunkten an die Länder entspricht im Jahr 2019 Mindereinnahmen von 15,1 Mrd. Euro.[126]
- Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpakts II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder[127] in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Die Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds"[128] in die Bundesschuld belastet den Bundeshaushalt mit Zins- und Tilgungsleistungen.
- Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.[129]

125 In den Jahren 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

126 Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2019 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2019 (242,9 Mrd. Euro) nach Abzug der Vorabbeträge für Bund (4,45 % und 5,05 % vom Rest) und Gemeinden (2,2 % vom Rest).

127 Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Stadtentwicklung, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

128 Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

129 Bundeshaushalt 2019: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 9,9 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,5 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,3 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7 Verschuldung und Schuldendienst

7.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zu den Extrahaushalten mit einem hohen Schuldenvolumen gehören insbesondere der FMS, der Investitions- und Tilgungsfonds, die Postbeamtenversorgungskasse sowie die FMS Wertmanagement.

Nach den hier herangezogenen Zahlen des Statistischen Bundesamtes betrug zum Jahresende 2018 die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich[130] 1 213,2 Mrd. Euro (2017: 1 242,5 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.11).[131] Der Schuldenstand ist damit gegenüber seinem Höchststand (2014: 1 289,9 Mrd. Euro) zum vierten Mal in Folge leicht rückläufig. Er liegt aber immer noch knapp um das Vierfache über dem Stand der Verschuldung, der im Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestand (Ende 1990: 306 Mrd. Euro).

Von der Gesamtverschuldung im Jahr 2018 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 054,7 Mrd. Euro (2017: 1 075,4 Mrd. Euro).[132] Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 158,6 Mrd. Euro (2017: 167,1 Mrd. Euro); davon entfielen

- 107,4 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement (2017: 116,8 Mrd. Euro),
- 22,6 Mrd. Euro auf den FMS (2017: 22,4 Mrd. Euro),
- 19,1 Mrd. Euro auf den ITF (2017: 18,9 Mrd. Euro),
- 6,7 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse[133] (2017: 6,0 Mrd. Euro) sowie
- 2,8 Mrd. Euro auf sonstige Extrahaushalte (2017: 2,9 Mrd. Euro).

Vor allem im Jahr 2010 stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr stark an. Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzmarktkrise zurückzuführen. So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen.

130 Dazu zählen alle Wertpapierschulden, Kassenkredite und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (insbesondere bei Kreditinstituten) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Hinweise zur Ergebnisdarstellung Nr. 4. Nicht vergleichbar mit den Zahlen aus dem Kreditaufnahmebericht des BMF.

131 Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.

132 Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.

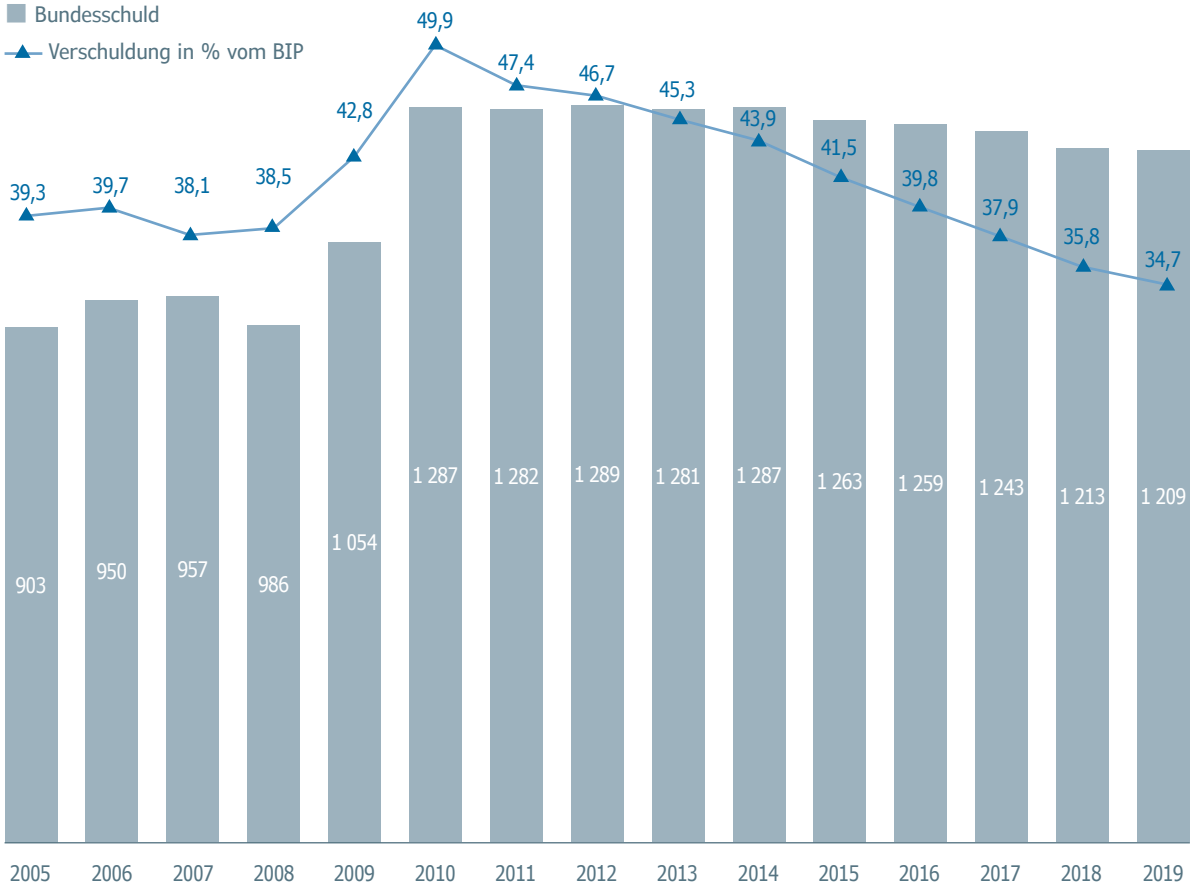
133 Bis zum Jahr 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e. V.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 11

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:
Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar.
Zudem hat die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt; die Schuldenstandsquote des Bundes fällt daher um rund 1 bis 1,5 Prozentpunkte niedriger aus als in früheren Übersichten.
Für das Jahr 2019: Eigene Grobschätzung.

Zum Jahresende 2019 könnte die nominale Gesamtverschuldung des Bundes nochmals leicht gegenüber dem Vorjahr zurückgehen. Für die Entwicklung der Verschuldung im Finanzplanungszeitraum sind insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln. Wenn der im Finanzplanungszeitraum vorgesehene Verzicht auf eine Neuverschuldung eingehalten wird,

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wird dies zur weiteren Stabilisierung des Schuldenstands beitragen.[134] Allerdings wird die vorgesehene Auflösung von Rücklagen wie der Asyl-Rücklage zu Kreditaufnahmen führen, die wiederum die Verschuldung erhöhen. Das gleiche gilt für die Deckung der negativen Finanzierungssalden in verschiedenen Sondervermögen (vgl. dazu Nrn. 1.2 und 3.1).

- Durch die vom Bundesrechnungshof empfohlene Schuldentilgung des ITF (19 Mrd. Euro) würde sich die Gesamtverschuldung verringern.
- Ebenso kann ein Abbau der Aktiva der FMS Wertmanagement im Zusammenhang mit der dafür erforderlichen Finanzierung sowie Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand reduzieren. Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirkt, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind bis zum Jahr 2010 nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Seitdem fällt die Schuldenstandsquote und liegt mittlerweile wieder unterhalb der Quote vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP; vgl. Abbildung 11).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst die Kreditmarktschulden des Bundes und seiner Extrahaushalte. Neben dieser offenen Verschuldung auf Bundesebene sowie der offenen Verschuldung bei den anderen Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen schränkt die sogenannte implizite Staatsverschuldung die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ein. Dahinter verbergen sich alle durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten staatlichen Leistungszusagen für die Zukunft, insbesondere der Sozialversicherungen. Nach externen Berechnungen ist diese implizite Verschuldung im Jahr 2019 mit 165 % des BIP deutlich gegenüber dem Jahr 2018 gestiegen und beträgt jetzt mehr als das 2,5-fache der expliziten Verschuldung (60,9 % des BIP).[135]

7.2 Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, muss der Bund auch künftig neue Kredite aufnehmen. Diese Anschlussfinanzierung wird entsprechend den Vorgaben für die Veranschlagung von Krediteinnahmen und den hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben (§ 15 Absatz 1 Satz 2 BHO) im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.[136]

134 Allerdings können z. B. negative Finanzierungssalden in den Sondervermögen (vgl. Nr. 1.2) und Entnahmen aus der Asyl-Rücklage den Schuldenstand erhöhen, ohne dass sie als Nettokreditaufnahme gemäß der Schuldenregel gebucht werden.

135 Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2019 (Pressemitteilung vom 3. Juli 2019): Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich danach im Jahr 2019 – zusammen mit der offenen Staatsschuld – auf 226 % des BIP (2018: 146 % des BIP).

136 Für das Jahr 2020: Gesamtplan des Haushaushaltsentwurfs 2020, Teil IV.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

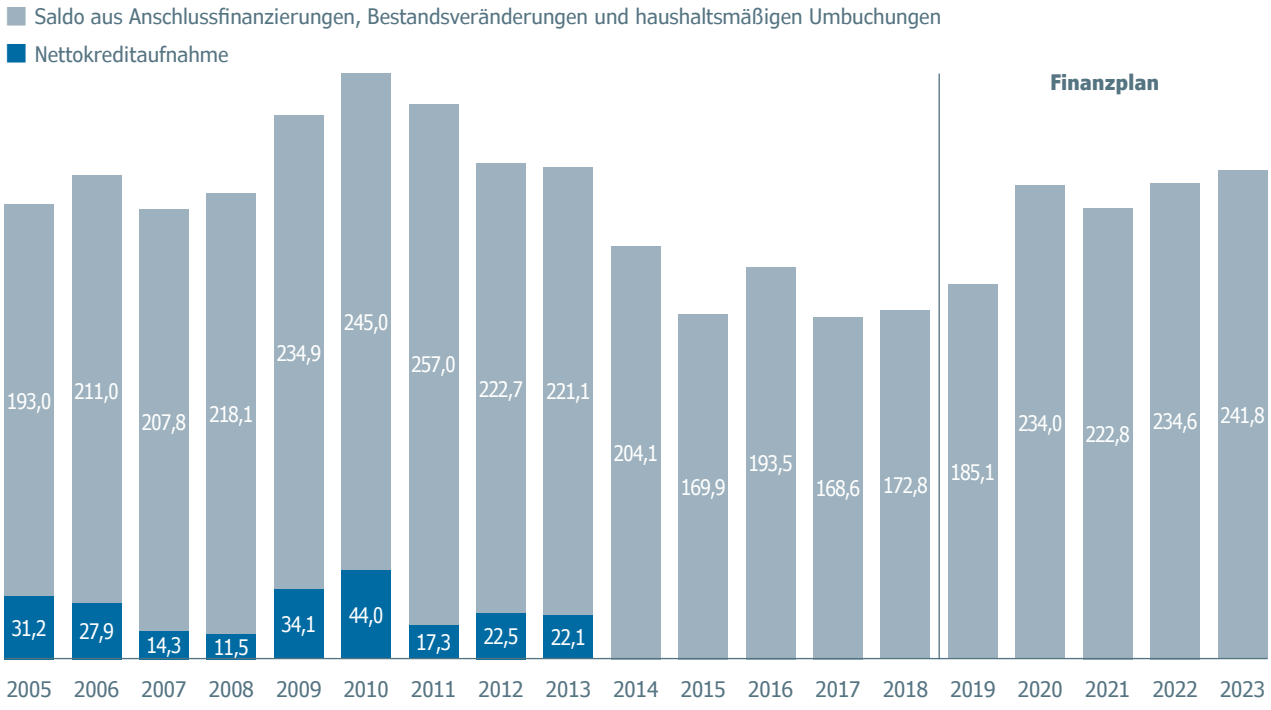
Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme betrug 172,8 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2018. Nach der im Finanzplan enthaltenen Kreditfinanzierungsübersicht[137] erreichen die jährlichen Bruttokreditaufnahmen mit 185 bis 242 Mrd. Euro erhebliche Volumina – im Durchschnitt 224 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 12).

Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau – zumindest auf längere Sicht nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.[138] Das BMF hat darauf hingewiesen, dass durch die Verlängerung der Laufzeiten der Kredite und der Zinsbindungsfristen des Schuldenportfolios des Bundes Vorsorge für Zinsänderungsrisiken getroffen werden.

Abbildung 12

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:
Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds" sowie „Investitions- und Tilgungsfonds".

137 Finanzplan 2019 bis 2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, Tabelle 15, S. 64.
138 Zum Zinsänderungsrisiko: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 31.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8 Gewährleistungen

8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die in § 3 Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausfuhren,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Entwicklungshilfe und Klimaschutz.[139]

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes nicht gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt.

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in zwei Konjunkturpaketen enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 Mrd. Euro auf 470 Mrd. Euro. Dieses Niveau hat sich verstetigt: Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020 ist mit 460,2 Mrd. Euro ein gegenüber dem Haushalt 2019 leicht gestiegener Gewährleistungsrahmen ausgewiesen (vgl. Tabelle 15).

139 Eine Auflistung der Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 15

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen[a, b]

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren)[c]	Ausgaben (Entschädigungen Umschuldungen u. a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächtigungsrahmen (Haushaltsgesetz)	Ausnutzung zum Jahresende[d]	Ausnutzungsgrad
	in Mrd. Euro					in %
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	*74,2*
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	*71,7*
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	*70,2*
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	*82,9*
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	*70,5*
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	*63,4*
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	*72,3*
2012	1,2	0,8	0,4	436,9	335,6	*76,8*
2013	1,4	0,6	0,8	449,4	342,1	*76,1*
2014	1,4	0,8	0,6	478,4	352,2	*73,6*
2015	1,4	0,7	0,7	476,9	363,0	*76,1*
2016	2,6	0,8	1,8	486,4	359,1	*73,8*
2017	1,2	0,9	0,3	494,2	358,5	*72,5*
2018	1,7	1,1	0,6	487,2	361,3	*74,2*
2005–2018	**33,8**	**11,4**	**22,4**			
2019 (Soll)	1,3	0,8	0,5	456,2		
2020 (HHE)	1,5	1,1	0,3	460,2		
2021 (Fpl)	*1,4*	*1,0*	*0,4*			
2022 (Fpl)	*1,4*	*1,0*	*0,4*			
2023 (Fpl)	*1,3*	*0,9*	*0,4*			

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Ohne Garantien für Kredite im Rahmen der Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums.
c 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („Prepayments") von 6,8 bzw. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.
d Belegung ohne Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden, bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad[140] zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 83 %. Zum Jahresende 2018 lag er bei 74,2 % (361,3 Mrd. Euro).

140 Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund noch in Anspruch genommen werden kann. In diesem Fall erfolgt eine Anrechnung auch, soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.[141] Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Wagnis für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

Seit dem Jahr 2005 übersteigen die kumulierten Einnahmen die kumulierten Ausgaben. Die Bereitstellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen stellt damit eine für den Bundeshaushalt finanzwirtschaftlich günstige Form der Unterstützung dar. Im Zeitraum 2005 bis 2018 überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen[142] die Ausgaben für Entschädigungsleistungen[143] um mehr als 22 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 15). Auf den langen Zeitraum 1951 bis 2018 gerechnet hat der Bund ein Plus von 7,7 Mrd. Euro erwirtschaftet.

8.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen war der Bund ermächtigt, zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bereitzustellen. Durch das Dritte Finanzmarktstabilisierungsgesetz sowie die Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie wurden die Antragsfristen für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bis Ende 2015 verlängert. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden. Neue Anträge wurden bis zum 31. Dezember 2015 nicht gestellt.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds sollte mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Bis Ende 2014 wurde der Fonds über eine nationale Bankenabgabe (ursprüngliche Zielgröße: 70 Mrd. Euro) sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Mit Inkrafttreten des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes Anfang 2015 wurde die nationale Bankenabgabe durch eine Bankenabgabe nach europäischen Vorgaben abgelöst, die im Restrukturierungsfonds verwaltet wurde.

Ab dem Jahr 2016 ist für die Banken der am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds („Single Resolution Fund" – SRF) an die Stelle nationaler Fonds getreten. Das Zielvolumen soll 1 % der gedeckten Einlagen der Institute – nach aktuellen Schätzungen des Einheitlichen Abwicklungsausschusses etwa 60 Mrd. Euro – betragen und bis Ende 2023 erreicht werden. Die von einheimischen Finanzinstituten für den SRF erhobenen Mittel werden auf die Deutschland zugeordnete nationale Kammer des SRF übertragen. Die nationalen Kammern

141 § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2019.
142 Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.
143 Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des SRF sollen bis Ende 2023 schrittweise vergemeinschaftet und schließlich aufgelöst werden. Bis dahin sind die Mitgliedstaaten – also auch Deutschland – verpflichtet, ihrer jeweiligen nationalen Kammer bei einer eventuellen Finanzierungslücke eine Brückenfinanzierung bereitzustellen.

8.3 Ermächtigungsrahmen für Hilfen im Euroraum

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen zugunsten einer Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets.

8.3.1 Bilaterale Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder des Euroraums Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Die Darlehensvergabe für Deutschland hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau übernommen. Im Rahmen dieses ersten Griechenlandprogramms zahlten die Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro aus; der deutsche Anteil betrug 15,2 Mrd. Euro. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben wurden (vgl. Nr. 8.3.3).

8.3.2 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Europäische Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.[144] Es besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden müsste. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Die EU-Staaten, deren Währung nicht der Euro ist, sind von der Haftung freigestellt. Einen Teil der finanziellen Hilfen für Irland und Portugal erbringt der EFSM mit 46,7 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 24,3 Mrd. Euro). Unter Zugrundelegung des Finanzierungsanteils Deutschlands am EU-Haushalt sowie des Haftungsausschlusses der Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, beträgt der deutsche Anteil 12,8 Mrd. Euro (rund 27,5 % der Finanzhilfen des EFSM).[145]

144 Artikel 2 Absatz 1 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

145 Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle Zahlungsverpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Eurozonen-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, durch Kredite eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Mitgliedstaaten erhalten. Um ein gutes Rating für die EFSF-Anleihen und damit eine möglichst kostengünstige Refinanzierung der EFSF auf den Kapitalmärkten sicherzustellen, ist eine Übersicherung von bis zu 165 % der Anleihen mit Garantien vorgesehen. Die EFSF hat an die Programmländer Irland, Portugal und Griechenland Stabilitätshilfen in Form von Darlehen in Höhe von insgesamt 174,6 Mrd. Euro geleistet. Die Programme der EFSF sind beendet. Weitere Auszahlungen werden von der EFSF nicht getätigt, neue EFSF-Programme werden nicht aufgelegt. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen liegt bei 211 Mrd. Euro. Er orientiert sich noch am ursprünglich vorgesehenen maximalen EFSF-Darlehensvolumen von 440 Mrd. Euro. Zur Refinanzierung der an die Programmländer ausgereichten EFSF-Kredite (einschließlich Zinsstundungen zugunsten von Griechenland) darf sich die EFSF am Kapitalmarkt bis maximal 241 Mrd. Euro verschulden („programme authorised amount"). Ende 2018 hatte die EFSF zur Refinanzierung der abgelaufenen EFSF-Programme Kredite von 201,6 Mrd. Euro aufgenommen. Bezogen auf diese Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) beträgt – rechnerisch gesehen – der deutsche Anteil 93,6 Mrd. Euro (Ende 2018).[146]

8.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Der ESM ist mit einem Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf in 80,5 Mrd. Euro eingezahltes und 624,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Der ESM soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank (Deutscher Finanzierungsanteil am ESM: 26,95 %). Das finanzielle Gesamtvolumen der deutschen Beteiligung am Stammkapital des ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro eingezahltem[147] und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Von der Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro sind durch Finanzhilfeprogramme 89,9 Mrd. Euro belegt und zwar zugunsten von

- Spanien: 23,7 Mrd. Euro (ausgezahlter Betrag: 41,3 Mrd. Euro abzüglich bisheriger Rückzahlungen von 17,6 Mrd. Euro),
- Zypern: 6,3 Mrd. Euro und

146 Inanspruchnahme Deutschlands einschließlich Übersicherung, Refinanzierung von Zinsstundungen und Laufzeitverlängerungen.

147 Die deutschen Beteiligungsmittel wurden in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) bereitgestellt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Griechenland: 59,9 Mrd. Euro (ausgezahlter Betrag: 61,9 Mrd. Euro abzüglich bisheriger Rückzahlungen von 2,0 Mrd. Euro) – Das dritte Hilfsprogramm von maximal 86 Mrd. Euro hatte eine Laufzeit bis zum 20. August 2018. Griechenland erhielt im Gegenzug zur Umsetzung von Auflagen Kredite zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen.

Eine direkte Zuordnung des deutschen Haftungsanteils an den einzelnen Hilfsmaßnahmen des ESM ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt. Rechnerisch, d. h. auf Basis des deutschen Finanzierungsanteils am ESM von 26,95 %, beträgt der deutsche Anteil 24,2 Mrd. Euro.[148]

Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank ist das Instrumentarium des ESM erweitert worden.[149] Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei gilt eine klare Haftungskaskade: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger der betroffenen Institute („Bail In"). Danach sind die Mittel des durch die Bankenabgabe finanzierten gemeinsamen Abwicklungsfonds (Nr. 8.2) einzusetzen.[150] Ist der betreffende Mitgliedstaat auch mithilfe eines ESM-Darlehens (indirekte Bankenrekapitalisierung) nicht in der Lage, einen etwaigen verbleibenden Rekapitalisierungsbedarf zu decken, kann der ESM auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates als letztes Mittel und unter Auflagen ein Finanzinstitut unmittelbar rekapitalisieren (direkte Bankenrekapitalisierung).

Nach der Einigung über die Eckpunkte zur Reform des ESM vom Dezember 2018 soll das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung entfallen, sobald der ESM die Letztsicherung („Common Backstop") für den gemeinsamen Abwicklungsfonds übernimmt (vgl. Nr. 8.3). Er kann dann den Abwicklungsfonds mit einer Kreditlinie unterstützen, falls dessen Mittel in einer Bankenkrise nicht ausreichen sollten. Die Höhe der Kreditlinie orientiert sich dabei am Zielvolumen des Abwicklungsfonds (vgl. Nr. 8.2).

8.3.5 Risiken aus den gewährten Euro-Hilfen

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der Abwicklung der Hilfsprogramme ab. Nach Einschätzung der Bundesregierung ergeben sich auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM derzeit keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der Stabilitätshilfen. Die Programmländer Irland, Spanien, Portugal und Zypern haben ihre Finanzhilfeprogramme beendet und erhalten keine weiteren Finanzhilfen. Das Hilfsprogramm für Griechenland ist im August 2018 abgeschlossen worden. Die Eurogruppe hat sich im Juni 2018 auf

148 Rechnerischer Anteil an dem zum 31. Dezember 2018 belegten ESM-Ausleihvolumen (89,9 Mrd. Euro).
149 Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.
150 Während der Aufbauphase des SRF kann der Finanzbedarf z. B. über Sonderabgaben der Banken oder einer Kreditaufnahme des SRF gedeckt werden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

umfangreiche schuldenerleichternde Maßnahmen geeinigt.[151] Ob dies ausreicht, eine nachhaltige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes zu gewährleisten, lässt sich derzeit nicht seriös einschätzen. Griechenland unterliegt derzeit einer verstärkten (Nachprogramm-)Überwachung im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 472/20131.

Hinsichtlich der Finanzhilfen für das Programmland Griechenland setzt sich die deutsche Beteiligung an den Hilfsmaßnahmen aus folgenden Positionen (Maximalbeträge) zusammen:
- 15,2 Mrd. Euro aus den bilateralen Hilfen (1. Hilfsprogramm),
- 38,1 Mrd. Euro aus dem 2. Hilfsprogramm der EFSF[152] sowie
- 16,1 Mrd. Euro aus dem 3. Hilfsprogramm des ESM.[153]

9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung

9.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich verbindliche Fiskalregeln gegeben, um ihre öffentlichen Defizite und Schuldenstände zu begrenzen.

9.1.1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie Stabilitäts- und Wachstumspakt

Um das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu ermöglichen, wurde ein Mechanismus eingeführt, der die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahren und Stabilitätsrisiken begrenzen soll.

Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union bildet die primäre Rechtsgrundlage. Danach überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender zwei Referenzwerte (sog. Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:
- Öffentliches Defizit (Defizitquote): maximal 3 % des BIP.
- Öffentlicher Schuldenstand (Schuldenstandsquote): maximal 60 % des BIP.

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Er verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten somit zu einer

151 Im Einzelnen: Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz", Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018.

152 Rechnerischer deutscher Anteil am aktuellen Kreditvolumen von 130,9 Mrd. Euro des 2. Hilfsprogramms – entsprechend einem deutschen Haftungsanteil von 29,1 %. Hinweis: Die Programmländer Griechenland, Portugal, Irland und Zypern sind von der Haftung größtenteils befreit. Daher liegen die Haftungsanteile der anderen Garantiestaaten über ihren Finanzierungsanteilen.

153 Rechnerischer deutscher Anteil an den im Rahmen des 3. Hilfsprogramms noch offenen Programmhilfen von 59,9 Mrd. Euro – entsprechend dem deutschen Finanzierungsanteil am ESM von 26,95 %.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

stabilitätsorientierten Finanzpolitik als Voraussetzung für ein starkes, nachhaltiges Wachstum in Europa.[154] Deutschland beachtet diese Vorgaben im Staatshaushalt von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen.

Im präventiven Arm des SWP haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre strukturellen Haushaltssalden zu verbessern. Danach sollen sich diese Salden den länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern, die für die meisten Länder auf ein strukturelles Defizit von 0,5 % bis 1 % des BIP festgelegt sind. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zur Defizitquote von 3 % des BIP (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen. Hierdurch soll auch gewährleistet werden, dass sich die Staatsschuldenquote hoch verschuldeter Mitgliedstaaten innerhalb eines angemessenen Zeitraums der Obergrenze von 60 % des BIP annähert.

Teil des präventiven – und auch des korrektiven – Arms ist eine Ausgabenregel. Diese besagt bei der präventiven Komponente, dass die Ausgaben von Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel verletzen, nicht stärker steigen dürfen als deren mittelfristiges Potenzialwachstum. Die Ausgabenregel beschreibt somit eine Obergrenze für das Wachstum der Ausgaben.[155]

Bei erheblichen Abweichungen vom Mittelfristziel können bereits im präventiven Arm Sanktionen gegen Euroraum-Mitgliedstaaten verhängt werden.

Im korrektiven Arm des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % des BIP auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung im Durchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel zurückzuführen („1/20-Regel"). Maßgebender Ausgangswert ist der bei Eingehen dieser Verpflichtung bestehende Abstand zu 60 % des BIP. Ein Verstoß gegen diese Vorgabe kann sanktioniert werden.

9.1.2 Fiskalvertrag

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).[156] Der Fiskalvertrag knüpft an den SWP an und legt insbesondere folgende Verpflichtungen fest:

154 BMF-Ressortbericht Nachhaltigkeit 2019, „Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen", S. 19, www.bundesfinanzministerum.de.

155 BMF, Monatsbericht Juli 2018 „Die Ausgabenregel im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren: Aktuelle Ergebnisse für Deutschland".

156 Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt". Der Vertrag ist kein Bestandteil des EU-Rechts, sieht aber vor, dass sein Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll. Die Europäische Kommission hat hierzu am 6. Dezember 2017 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt (COM(2017) 824 final).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats muss dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entsprechen. Eine Obergrenze von bis zu 1,0 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.
- Zum Schuldenstand wiederholt der Fiskalvertrag die Vorgabe des SWP, dass eine Schuldenstandsquote über 60 % des BIP jährlich um 1/20 abzubauen ist.
- Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Der Korrekturmechanismus soll sich auf gemeinsame Grundsätze stützen, die von der Europäischen Kommission festgelegt wurden.[157]

9.1.3 Europäisches Semester

Seit dem Jahr 2011 stimmen die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester[158] ab. Der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission[159] leitet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung im Herbst des Vorjahres ein. Auf dieser Grundlage berät der Europäische Rat über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten. Danach sollten sich die Anstrengungen im Jahr 2019 auf folgende politische Prioritäten konzentrieren:

- hochwertige Investitionen,
- Reformen, die das Produktivitätswachstum, die Inklusivität (d. h. Chancen für alle Bevölkerungsteile) und die institutionelle Qualität verbessern, sowie
- die Gewährleistung makrofinanzieller Stabilität und solider öffentlicher Finanzen.[160]

Die nationalen Regierungen legen bis Ende April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Die Kommission erarbeitet auf dieser Basis bis Juni eines jeden Jahres für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Empfehlungen, die nach Beratung in den Gremien vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt werden.[161] Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

157 COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

158 Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert; zum Europäischen Semester 2019: BMF, Monatsbericht September 2019, S. 15–24.

159 Für das Jahr 2019: „Jahreswachstumsbericht 2019: Für ein starkes Europa in Zeiten globaler Ungewissheit", Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 21. November 2018, COM (2018) 770 final.

160 Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 22. Januar 2019 (Rat 5601/19) „Europäisches Semester 2019 – Jahreswachstumsbericht: Makroökonomische und haushaltspolitische Leitlinien für die Mitgliedstaaten".

161 Das Europäische Semester 2019 wurde mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten durch den Rat der EU am 9. Juli 2019 beendet.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In der zweiten Jahreshälfte schließt sich das Verfahren der haushaltspolitischen Koordinierung an. Die Mitgliedstaaten der Eurozone legen der Europäischen Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Als Ergebnis dieser Vorlage kann die Kommission verlangen, den Haushaltsplan abzuändern.

9.1.4 Europäisches Regelwerk konsequent umsetzen

Das mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte und als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise reformierte Regelwerk ist immer umfangreicher und komplexer geworden. Diese Entwicklung ist der Einhaltung der Fiskalregeln und deren Überwachung eher abträglich.

In den Jahren 2010 und 2011 befanden sich auf dem Höhepunkt der europäischen Staatschuldenkrise 24 Mitgliedstaaten in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD). Diese Verfahren sind abgeschlossen, zuletzt wurde im Juni 2019 das VÜD gegen Spanien eingestellt.[162] Im Juli dieses Jahres hat die Europäische Kommission davon abgesehen, ein Defizitverfahren gegen Italien wegen der Nichteinhaltung des Schuldenstandkriteriums zu empfehlen, da Italien zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen angekündigt hat.[163] Es unterliegt aktuell kein Mitgliedstaat der korrektiven Komponente des SWP.

Die Schuldenstandsquoten sind im Zeitraum 2015 bis 2018 in der Europäischen Union (EU28) sowie im Euroraum (EU19) um rund 7 % gesunken:

- EU28 von 86,7 % Ende 2014 auf 80,0 % Ende 2018;
- EU19 von 92,0 % Ende 2014 auf 85,1 % Ende 2018.[164]

Verantwortlich hierfür dürften in erster Linie die insgesamt verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie das niedrige Zinsniveau für alle Mitgliedstaaten sein. Ob auch nachhaltige strukturelle Konsolidierungserfolge in den öffentlichen Haushalten erzielt worden sind, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

Ungeachtet dieser Verbesserungen hatten Ende 2018 noch 14 der 28 Mitglieder hohe Verschuldungsquoten von über 60 % des BIP. Die sechs höchsten Quoten zwischen 98,4 % und 181,1 % des BIP wiesen Mitgliedstaaten aus dem Euroraum aus.[165] Die sechs niedrigsten Verschuldungsquoten wiesen Ende des Jahres 2018 – von der Wirtschaftsleistung her gesehen – kleinere Mitgliedstaaten aus.[166] Im Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten ist die Schuldenstandsquote noch weit von der Einhaltung des 60 %-Kriteriums entfernt.

Vor dem Hintergrund der hohen Schuldenstandsquoten kommt neben dem VÜD auch der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine wesentliche Bedeutung zu.

---

162 Pressemitteilung des Rates der EU vom 14.06.2019.
163 Pressemitteilung der EU-Kommission IP/19/35369 vom 3. Juli 2019.
164 Eurostat Pressemitteilungen 204/2016 vom 21. Oktober 2016 und 68/2019 vom 24. April 2019.
165 Griechenland (181,1 %), Italien (132,2 %), Portugal (121,5 %), Zypern (102,5%), Belgien (102,0 %) und Frankreich (98,4%). Quelle: Eurostat, Pressemitteilung 68/2019 vom 24. April 2019.
166 Litauen, Dänemark, Tschechien, Bulgarien, Luxemburg und Estland.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Der Europäische Rechnungshof (ERH) hat bereits im Jahr 2016 u. a. festgestellt, dass für das VÜD zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangelt.[167]
- In einem weiteren Sonderbericht aus dem Jahr 2018[168] kritisiert der ERH, die Europäische Kommission habe nach seiner Einschätzung dem Hauptziel der Verordnung zur präventiven Komponente[169], d. h. dass sich die Mitgliedstaaten ihren länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern, nicht genügend Bedeutung beigemessen. Werde dieses Ziel mittelfristig erreicht, so wäre auch gewährleistet, dass sich die Staatsschuldenquote in hoch verschuldeten Mitgliedstaaten auf die im Vertrag festgelegte Obergrenze von 60 % des BIP zubewegt.
- Nach Einschätzung des ERH gehen die Flexibilitätsbestimmungen der Kommission in der Praxis zu weit. So habe das Ziel der Verordnung zur präventiven Komponente Vorrang vor Flexibilitätsoptionen. Kritisch zu hinterfragen sei insbesondere, dass
  - gewährte Abweichungen für Strukturreformen nicht den tatsächlichen Kosten der Umsetzung dieser Reformen für den Haushalt entsprechen,
  - der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am BIP nicht in dem Jahr steigt, für das der Anstieg genehmigt wurde, sowie
  - länderspezifische Empfehlungen nicht ausreichend erläutert seien.

Die Einschätzung des ERH hinsichtlich der unzureichenden Umsetzung der europäischen Fiskalregeln teilt auch die Deutsche Bundesbank:[170]

- Die im Anschluss an die europäische Staatsschuldenkrise betonte Notwendigkeit stärker bindender Regeln werde in der Praxis nur unzureichend realisiert. Vielmehr seien die Regeln immer komplexer geworden und beträchtliche Ermessenspielräume eröffnet worden.
- Als Folge sei zu konstatieren, dass die quantitativen Ziele und Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts häufig verfehlt und die Anreize für eine solide Fiskalpolitik in den Hintergrund treten würden.

167 Sonderbericht Nr. 10/2016 des ERH „Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten".

168 Sonderbericht Nr. 18/2018 des ERH „Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?", sowie Pressemitteilung des ERH vom 12. Juli 2018, veröffentlicht auf der Website des ERH (www.eca.europa.eu).

169 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, die in den Jahren 2005 und 2011 geändert wurde.

170 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2017, „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln" (S. 29–45) und Monatsbericht April 2019, „Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen", S. 79 ff.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Bei einer Reform sollten die grundlegenden Ziele der Haushaltsregeln erhalten bleiben. Werden die mittelfristigen Haushaltsziele rasch erreicht und eingehalten, sinken hohe Schuldenquoten zügig. Um die quantitativen Ziele wieder verbindlicher zu machen, müssen die Vorgaben transparenter gestaltet und vorhersehbar umgesetzt werden. Deshalb sollten zahlreiche Ausnahmen und Ermessensspielräume entfallen.
- Für eine stringente Haushaltsüberwachung wäre es sinnvoll, die Aufgaben von der Europäischen Kommission auf eine unabhängige, weniger politische Institution mit Fokus auf die Regelüberwachung zu übertragen.

Auch der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Wille zur Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln zu unterstreichen und Ermessensspielräume in diesem Sinne zu begrenzen sind. Die Kommission betont zu Recht, dass das Vertrauen in die Finanzstabilität der EU gestärkt werden müsse und eine verbesserte Haushaltsüberwachung zur Vermeidung künftiger Staatsschuldenkrisen beizutragen haben. Die von ihr zu diesem Zweck vorangetriebene Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsgrundsätze (EPSAS) erscheint allerdings die falsche Therapie. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht hier kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem innerhalb der Europäischen Union. Im Zweifel mangelt es nicht an qualitativ hochwertigen Finanzdaten, die eine bessere Vergleichbarkeit der Haushalte der EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, sondern an einer soliden Haushaltspolitik und einer konsequenten Durchsetzung der europäischen Fiskalregeln.[171]

9.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Seit dem Jahr 2002 stellt sich die Entwicklung der gesamtstaatlichen Quoten für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand in Deutschland wie folgt dar:

9.2.1 Quote für den Finanzierungssaldo

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland haben die europäischen Vorgaben zur Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo letztmalig aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise nicht eingehalten: Im Jahr 2010 erreichte Deutschland mit –4,2 % des BIP einen negativen Spitzenwert (vgl. Abbildung 13). Die öffentlichen Haushalte konnten die Folgen der Krise aber schnell überwinden: Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich der Finanzierungssaldo auf –1,0 % des BIP. Seit dem Jahr 2012 erfüllt Deutschland die Vorgaben des SWP und des Fiskalvertrags. Vom Jahr 2014 an erzielt der öffentliche Gesamthaushalt sogar Überschüsse. Für das Jahr 2019 rechnet die Bundesregierung mit einem Finanzierungsüberschuss – auch in struktureller Abgrenzung – von ¾ % des BIP.[172] Zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 soll sowohl der tatsächliche also auch der strukturelle Finanzierungssaldo einen Überschuss von

171 Bericht nach § 99 BHO zur angestrebten Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der EU vom 15. November 2017, Bundestagsdrucksache 19/60 (www.bundesrechnungshof.de).

172 Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung 2019, Seite 31.

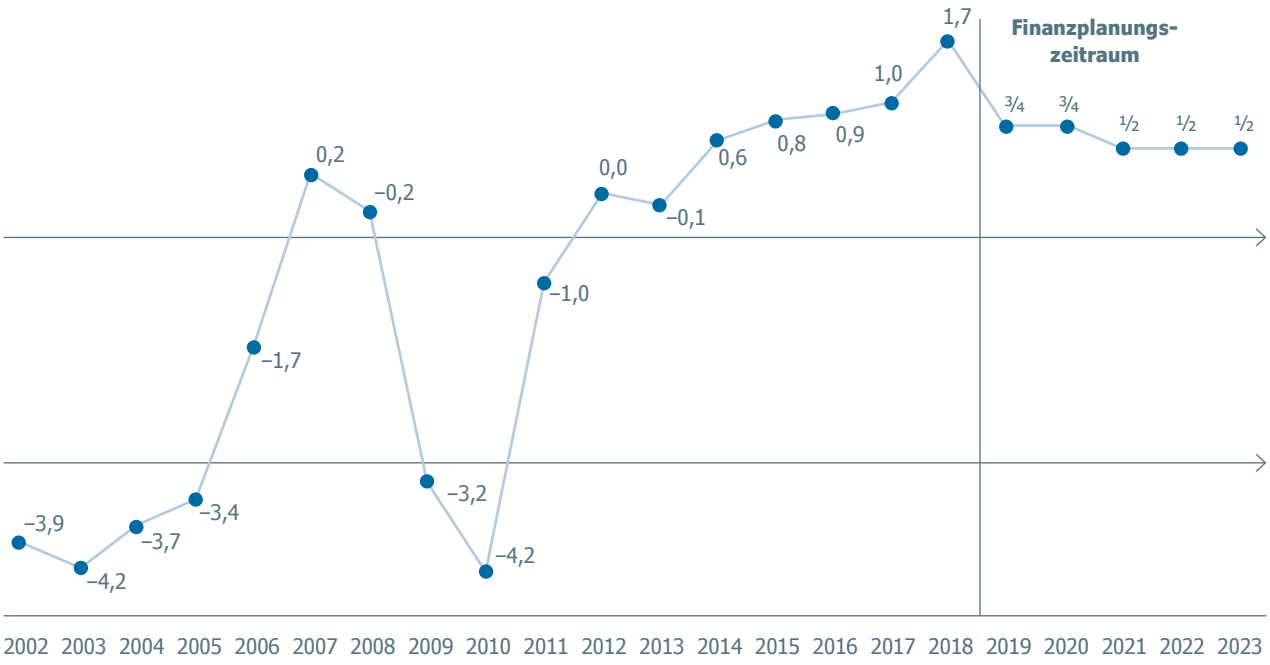
Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

½ % des BIP ausweisen. (vgl. Abbildung 13). Trotz deutlicher Mehrausgaben und Mindereinnahmen gegenüber der letzten Steuerschätzung vom Oktober 2018 wird nach den Projektionen das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP im Finanzplanungszeitraum nicht gefährdet. Deutschland würde hinsichtlich des Finanzierungssaldos die europäischen Vorgaben weiterhin klar erfüllen.

Abbildung 13

Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo

Je Haushaltsjahr in % vom BIP



Erläuterung:
Die beiden Pfeile bilden die Referenzwerte des EU-Vertrags bzw. korrektiven Arms des SWP (3 %/BIP) sowie des Fiskalvertrags (0,5 %/BIP) für die Defizitgrenzen ab.
Quelle: Für 2018 bis 2023: Deutsches Stabilitätsprogramm, S. 33.

Nach der EU-Frühjahrsprognose der EU-Kommission[173] werden sich in den Mitgliedstaaten die Finanzierungssalden im Durchschnitt negativ entwickeln. Für eine Reihe von Ländern (u. a. Italien, Frankreich, Spanien und Rumänien) werden hohe Haushaltsdefizite (über 1,2 % des BIP) prognostiziert.[174] Auch die durchschnittliche Quote für den Haushaltssaldo soll negativ bleiben:

- für den Euroraum in den Jahren 2019 und 2020 bei jeweils –0,9 % des BIP sowie

173 Im Einzelnen: BMF, Monatsbericht Juni 2019: Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD und IWF zu Öffentlichen Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.
174 BMF, Monatsbericht Juni 2019, a. a. O.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- für die Europäische Union in den Jahren 2018 und 2019 bei jeweils –1,0 % des BIP. [175]

Erfreulich ist immerhin, dass im Jahr 2019 außer für Deutschland noch für 14 weitere Länder[176] Überschüsse erwartet werden (u. a. über 1 % des BIP in Malta, Niederlande, Luxemburg und Zypern).

9.2.2 Schuldenstandsquote

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote in Deutschland erreichte im Jahr 2010 mit 81,8 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 14). Grund für den hohen Anstieg waren insbesondere die Wirtschafts- und Finanzkrise einschließlich der in ihrem Kontext ergriffenen Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist sie im Jahr 2012 nochmals leicht auf 80,7 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien[177] und Einzahlungen in den ESM; vgl. Nr. 8).

Seitdem geht die Schuldenstandsquote stetig zurück. Allein im Jahr 2017 sank sie um 4,0 Prozentpunkte. Beigetragen haben hierzu die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die zu rückläufigen Defiziten und Überschüssen in den öffentlichen Haushalten führte, sowie die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Außerdem führte die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP. Als Folge hiervon sank die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote um rund zwei Prozentpunkte für den gesamten von der Revision betroffenen Zeitraum (ab dem Jahr 1991). Im Jahr 2018 ist die Schuldenstandsquote erneut um 3,6 % auf 60,9 % des BIP zurückgegangen. Wesentlich hierzu trugen neben dem anhaltenden BIP-Wachstum die Überschüsse im Staatshaushalt bei. Die Schuldenstandsquote nahm damit zum sechsten Mal in Folge ab. Zum Jahresende 2019 dürfte sie erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unter der Maastricht-Obergrenze von 60 % des BIP liegen. Nach den Projektionen der Bundesregierung wird sie bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2023 auf 51 ¼ % des BIP sinken. Mit dem projektierten Rückgang der Schuldenstandsquote würde ein Sicherheitsabstand geschaffen, um absehbare finanzwirtschaftliche Herausforderungen wie den demografischen Wandel (vgl. Nr. 2.3) besser auffangen zu können.

175 BMF, Monatsbericht Juni 2019, a. a. O.

176 Nach der Vorausschätzung der EU-KOM werden für die Haushaltssalden von Dänemark, Griechenland und Tschechien im Jahr 2019 Überschüsse und im Jahr 2020 geringe Defizite zwischen 0,1 bis 0,2% des BIP prognostiziert; BMF, Monatsbericht Juni 2019, a. a. O.

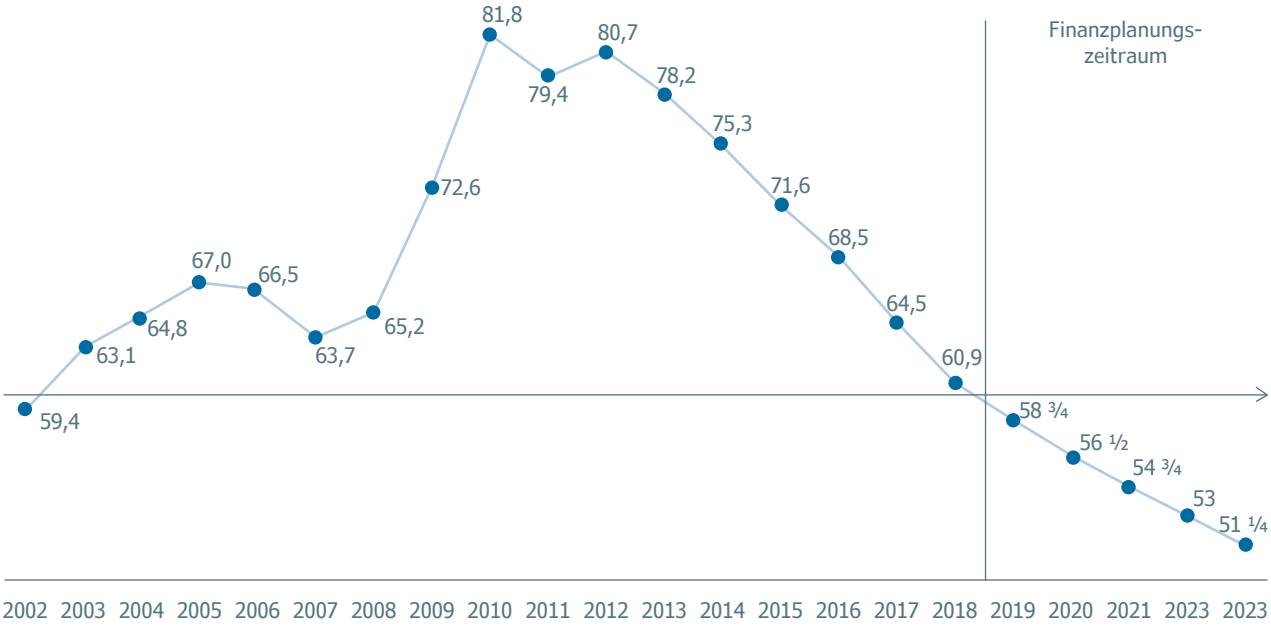
177 Die Mitgliedstaaten haben Garantien für Kredite der EFSF an Griechenland, Irland und Portugal übernommen, die anteilig im Maastricht-Schuldenstand der Geberländer erfasst werden. Dies liegt darin begründet, dass die EFSF keine internationale Institution ist und die Kreditvergabe daher statistisch den jeweiligen Geberländern zugerechnet wird.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 14

Schuldenstandsquote

Je Haushaltsjahr in % vom BIP



Erläuterung:
Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.
Eine Revision der Ergebnisse ab dem Jahr 2010 hatte zur Folge, dass die kommunalen Schulden rückwirkend höher ausgewiesen werden: So wurden Verbindlichkeiten rechtlich unselbständiger Eigenbetriebe den Gemeinden zugeschlagen. Dadurch fällt die Schuldenquote um durchschnittlich 0,8 % Prozentpunkte höher aus, vgl. Deutsche Bundesbank, Pressenotiz vom 29. März 2019.
Quelle: Für 2018 bis 2023: Deutsches Stabilitätsprogramm, S. 36.

Ebenso wie beim Finanzierungssaldo entwickeln sich bei der Schuldenstandsquote die deutschen Haushalte im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten im Euroraum bzw. innerhalb der Europäischen Union günstig. Nach der EU-Frühjahrsprognose verzeichnen die Mitgliedstaaten zwar ebenfalls rückläufige Schuldenstandsquoten; sie dürften aber im Durchschnitt auf deutlich höherem Niveau liegen:

- im Euroraum im Jahr 2019 bei 85,8 % und im Jahr 2020 bei 84,3 % des BIP sowie
- in der Europäischen Union im Jahr 2019 bei 80,2 % und im Jahr 2020 bei 78,8 % des BIP.[178]

178 BMF, Monatsbericht Juni 2019: Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD und IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

9.3 Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2019 und 2020

Im Frühjahr 2019 übermittelte die Bundesregierung der Europäischen Kommission das aktualisierte deutsche Stabilitätsprogramm 2019 und das Nationale Reformprogramm 2019. Auf Grundlage der Bewertung dieser Dokumente durch die Europäische Kommission hat der Rat der Europäischen Union festgestellt, dass Deutschland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2019 und 2020 voraussichtlich einhalten wird. Er hat nachstehende finanzwirtschaftlich relevante Empfehlungen für diesen Zeitraum gegeben:[179]

Danach soll Deutschland insbesondere

- unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzen, um bei den öffentlichen und den privaten Investitionen vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene einen anhaltenden Aufwärtstrend herbeizuführen;
- den Schwerpunkt seiner investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede auf Bildung, Forschung und Innovation, Digitalisierung und Breitbandnetze mit sehr hoher Kapazität, nachhaltigen Verkehr, sowie auf Energienetze und bezahlbaren Wohnraum legen;
- die Besteuerung von der Arbeit auf Quellen verlagern, die einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum weniger abträglich sind;
- Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener reduzieren;
- Maßnahmen einleiten, um die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu sichern und dabei gleichzeitig ein angemessenes Rentenniveau aufrecht zu erhalten sowie
- die Voraussetzungen für die Förderung eines höheren Lohnwachstums stärken.

Wie im Vorjahr hat der Rat die Tragfähigkeit und Finanzstabilität der öffentlichen Haushalte in Deutschland bestätigt. Neu ist die Empfehlung, Maßnahmen einzuleiten, die die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems sichern. Dies liegt auf der Linie der Einschätzung des Bundesrechnungshofes zum Handlungsbedarf in diesem Sektor (vgl. Nr. 2.3). Auch der erneut empfohlene Ausbau der öffentlichen Investitionen deckt sich im Grundsatz mit der Position des Bundesrechnungshofes. Er hatte eine strukturelle Verbesserung der Ausgabenstruktur zugunsten zukunftsbezogener Ausgaben und eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung vor allem durch eine kritische Überprüfung aller Steuervergünstigungen empfohlen (vgl. Nr. 2.10). Ausgabenprogramme, die durch neue Kredite finanziert werden, gefährden allerdings die fiskalische Handlungsfähigkeit.

179 Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom 2. Juli 2019 für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2019; 10158/19. Der Rat hat am 9. Juli 2019 die Empfehlungen und Stellungnahmen 2019 zur Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten angenommen – Pressemitteilung 535/19 vom 9. Juli 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

9.4 Innerstaatliche Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder haben ihre gemeinsamen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz) im Wesentlichen durch folgende Regelungen umgesetzt:

- Artikel 109 Grundgesetz enthält den Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern, um die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages einzuhalten. Die Kreditgrenze für den Bund ist in Artikel 115 Grundgesetz verankert.
- Im Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurden 0,5 % des BIP als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit festgelegt. Diese in § 51 Absatz 2 HGrG normierte gesamtstaatliche Obergrenze für das strukturelle Defizit gilt neben Bund und Ländern auch für die Sozialversicherungen und die Gemeinden.[180]
- Durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem sollen Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermieden werden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der Stabilitätsrat. Mitglieder sind die Minister und Ministerinnen des BMF, des BMWi sowie der Landesfinanzministerien. Seine zentrale Aufgabe ist es, fortlaufend zu überwachen, ob die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits durch Bund und Länder eingehalten wird. Zu seiner Unterstützung ist ein unabhängiger Beirat aus neun Mitgliedern eingerichtet worden.[181]
- Mit der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ist die Stellung des Stabilitätsrates gestärkt worden (§ 5a Stabilitätsratsgesetz[182]). Ab dem Jahr 2020 überprüft der Stabilitätsrat regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregel durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Zudem ist gesetzlich vorgegeben, dass die Analysen des Stabilitätsrates auf Grundlage eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens stattfinden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Analysen des Stabilitätsrates gestärkt. Die Beschlüsse und Berichte sollen veröffentlicht werden.[183]

180 Die Sozialversicherungen werden dem Bund, die Kommunen den Ländern zugerechnet.

181 Der Beirat besteht u. a. aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute.

182 Artikel 4 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122 ff.

183 Siehe auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2019 „Deutsche Schuldenbremse: Überwachung durch den Stabilitätsrat". Sie kritisiert u. a., dass die Herleitung und Ergebnisse für ein Land nur veröffentlicht werden, wenn dies einwilligt. Die öffentliche transparente Darstellung ist ein wichtiger Bestandteil der Haushaltsüberwachung.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Beginnend ab Herbst 2018 überprüft die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, der führende Wirtschaftsforschungsinstitute angehören, als unabhängige Institution alle drei Projektionen der Bundesregierung (Jahres-, Frühjahrs- und Herbstprojektion) mit dem Ziel der Befürwortung.[184] Die Projektgruppe ist dabei frei von Weisungen der Bundesregierung oder anderer Institutionen. Mit der Einrichtung dieser unabhängigen Institution hat Deutschland einen Kritikpunkt der Europäischen Kommission an der Umsetzung einer EU-Verordnung[185] ausgeräumt. Nach Einschätzung der Kommission fehlte in Deutschland bislang eine unabhängige Einrichtung, welche die gesamtwirtschaftlichen Projektionen erstellt oder bestätigt.

Mit dem in seiner Position aufgewerteten Stabilitätsrat und dem ihn unterstützenden Beirat hat der Gesetzgeber Gremien geschaffen, die grundsätzlich in der Lage sind, die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze für den Staatssektor zu überwachen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder gibt es allerdings im System der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat noch Verbesserungsmöglichkeiten: Hierzu gehören u. a. die Einbeziehung ergänzender oder alternativer Kennziffern, aktuellere Datengrundlagen, eine Ausweitung der bisherigen Veröffentlichungspraxis in Bezug auf das für die Berechnungen verwendete Datenmaterial sowie eine stärkere Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre es zudem förderlich, dem Stabilitätsrat die Kompetenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren.

Auch der Beirat des Stabilitätsrates weist in seiner 11. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit[186] zu Recht darauf hin, dass die vorhandenen Informationen stets für alle Länder öffentlich ausgewiesen werden sollten. Dies sei – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Analysesystems – aus Gründen der Transparenz und einer nachvollziehbaren Haushaltspolitik angezeigt. Dass der Stabilitätsrat als deutscher Fiskalrat eine Überwachung der Schuldenbremse vorsehe, die weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen kann, entspreche nicht der im Fiskalvertrag vorgesehenen Stärkung der nationalen Haushaltsüberwachung.

184 Gesetz zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) vom 27. Juni 2017, BGBl. I, S. 2080 ff., sowie die Verordnung über die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsverordnung – EgVV) vom 4. September 2017, BGBl. I S. 3378 ff.

185 Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

186 Bundestagsdrucksache 19/11338 vom 27. Juni 2019, Stellungnahme des Beirats, S. 19–21.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

9.5 Finanzierungssaldo und Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden

Für den Bund ist die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens von besonderer Relevanz. Denn zum einen ist er der EU-Kommission hierfür unmittelbar verantwortlich. Zum anderen ist seine Haushalts- und Verschuldungslage besonderen Herausforderungen ausgesetzt.

So verzeichnet der Bund beim gesamtstaatlichen Schuldenstand seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil. Zwar konnten alle staatlichen Ebenen Überschüsse erzielen und ihre Schuldenstände reduzieren. Jedoch ist der Anteil des Bundes im Verhältnis zu Ländern und Kommunen erneut angestiegen (vgl. Tabelle 16).

Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2018 von 2,06 Billionen Euro entfallen 1,32 Billionen Euro[187] auf den Bund. Dies sind 64,1 % der Gesamtverschuldung und damit 3,5 Prozentpunkte mehr als zum Jahresende 2009. Der Anstieg beruht im Wesentlichen darauf, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind. Zudem haben Länder und Gemeinden in den Jahren 2017 und 2018 aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage und der günstigen Zinssituation ihre Schulden stärker abbauen können.

187 Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um bis zu vier BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, der Münzumlauf sowie die Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 16

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten[a]

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in Mrd. Euro				in %	
2009	**1 786**	1 083	584	134	*60,6*	*40,2*
2010	**2 111**	1 334	629	165	*63,2*	*37,6*
2011	**2 148**	1 344	654	166	*62,6*	*38,2*
2012	**2 225**	1 388	684	170	*62,4*	*38,4*
2013	**2 211**	1 390	664	173	*62,9*	*37,9*
2014	**2 212**	1 386	658	175	*62,7*	*37,7*
2015	**2 182**	1 373	654	174	*62,9*	*37,9*
2016	**2 166**	1 367	638	176	*63,1*	*37,6*
2017	**2 115**	1 351	610	172	*63,9*	*37,0*
2018	**2 063**	1 323	595	163	*64,1*	*36,7*

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung. Er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben – die Summe der Anteile liegt daher jeweils leicht über 100 %.
Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistiken „Öffentliche Finanzen", Maastricht-Defizit und Schuldenstand, sowie eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Auch beim Finanzierungssaldo haben Länder und Gemeinden im Jahr 2018 insgesamt erneut einen besseren Abschluss als der Bund aufzuweisen und höhere Überschüsse erzielt (vgl. Tabelle 17).

Anteilig ist der Bund weiterhin höher verschuldet als die Länder und Kommunen. Trotz dieser finanziellen Ausgangslage hat er sich im Zeitraum 2011 bis 2019 zur Hälfte an den Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. Euro, insgesamt 7,2 Mrd. Euro, beteiligt.[188] Für die Länder Bremen und Saarland wird er ab dem Jahr 2020 dauerhaft Sanierungshilfen zur Einhaltung der Vorgaben der gesamtstaatlichen Schuldenregel von zusammen jährlich 800 Mio. Euro bereitstellen (vgl. Nr. 6.2.2).

188 Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die Länder Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. Euro.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 17

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten[a]

Jahr	Finanzierungs-saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder	davon: Gemeinden
	in Mrd. Euro				
2009	**–79,6**	–40,5	–14,4	–19,5	–5,1
2010	**–108,9**	–84,1	3,8	–20,6	–8,1
2011	**–25,9**	–29,4	15,3	–11,4	–0,3
2012	**–0,9**	–16,1	18,4	–5,5	2,2
2013	**–4,0**	–7,4	5,4	–2,5	0,5
2014	**16,7**	13,7	3,1	0,1	–0,2
2015	**23,9**	14,7	2,7	2,2	4,3
2016	**28,7**	11,5	8,2	4,2	4,8
2017	**34,0**	6,1	10,1	8,3	9,5
2018	**57,3**	18,3	15,0	10,2	13,8

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010.
Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistiken "Öffentliche Finanzen", Maastricht-Defizit und Schuldenstand.

Mit Blick auf die zahlreichen haushaltsrelevanten Maßnahmen des Koalitionsvertrags sowie die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit großzügigen finanziellen Zugeständnissen für die Länder einschließlich ihrer Kommunen erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes weitgehend ausgereizt. Angesichts der hohen mittel- und langfristigen Herausforderungen sollte das Augenmerk darauf liegen, die finanzielle Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen zu stärken. Dies wäre ein wichtiger Beitrag für eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik und würde die Position Deutschlands als Stabilitätsanker innerhalb der Europäischen Union stützen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 23. September 2019 beschlossen.

Bonn, den 22. Oktober 2019

Kay Scheller
Präsident

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.